



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**“ EL FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD
DEMOCRATICA EN MEXICO DURANTE LOS TRES PRIMEROS
AÑOS DE GESTION GUBERNAMENTAL DEL PRESIDENTE:
VICENTE FOX QUEZADA (2001-2003)”.**

T E S I S A

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICA Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A :
EDUARDO SÁNCHEZ DEL VILLAR HORTA

ASESOR : LIC. JORGE A. VALENCIA SANDOVAL



CIUDAD UNIVERSITARIA, MEXICO, D.F.

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*Agradezco a Dios por haberme dado la fortaleza
para concluir este proyecto en mi vida.*

*Agradezco a mi familia por no perder la confianza y
brindarme el aliento para concluir esta etapa de mi
desarrollo profesional.*

EDUARDO SANCHEZ DEC
VILLAR HORTA.
08-06-04

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Eduardo Sanchez', written over the date '08-06-04'.

ÍNDICE

Índice de Siglas.....	3
Introducción.....	5
1. La gobernabilidad democrática.....	8
1.1 El concepto de la gobernabilidad.....	8
1.2 Características de la gobernabilidad democrática.....	10
1.2.1 Legitimidad y Legalidad.....	12
1.2.2 Eficiencia y eficacia.....	14
1.2.3 Atributo de la sociedad.....	15
1.3 La Democracia como forma de gobierno.....	16
2. El sistema Institucional de la Administración Pública.....	25
2.1 Esquema de institución.....	25
2.2 Esquema de organización.....	28
3. Retos y Perspectivas del nuevo Régimen Institucional.....	36
3.1 Promesas de Campaña.....	37
3.2 Proyecto Económico.....	38
3.3 Diagnóstico y Recomendaciones del Banco Mundial.....	45
3.4 El Plan Nacional de Desarrollo.....	55
3.4.1 Consideraciones en Materia de Desarrollo Humano y Social.....	58
3.4.2 Consideraciones en Materia de Orden y Respeto.....	62
3.4.3 Consideraciones en Materia de Gobernabilidad Democrática.....	63
4. Acciones concretas de la Nueva Administración, con el fin de fortalecer la governabilidad democrática.....	66
4.1 Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo.....	69
4.2 Comisión Intersecretarial de Transparencia y Combate a la Corrupción.....	69
4.3 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.....	77
4.4 Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública.....	82
4.5 Agenda de Buen Gobierno.....	83
4.6 Modelo Estratégico para la Innovación y Calidad Gubernamental.....	86
Conclusiones.....	97
Bibliografía.....	100

ÍNDICE DE SIGLAS

AC	Alianza para el Cambio
API	Administración Pública Federal
ASA	Aeropuertos y Servicios Auxiliares
BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios
BM	Banco Mundial
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CIFFCC	Comisión Intersecretarial para el Combate a la Corrupción
CNA	Comisión Nacional del Agua
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
CONACULTA	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONAPO	Consejo Nacional de Población
COPARMEX	Confederación Patronal de la República Mexicana
CS	Cámara de Senadores
FARAC	Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas
FMI	Fondo Monetario Internacional
	Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicio Social de Trabajadores
FOVISSSTE	
ICBG (S)	Índice de Corrupción y Buen Gobierno (Servicios)
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
IPAB	Instituto para la Protección del Ahorro Bancario
IPC	Índice de Percepción de la Corrupción
	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
ISSSTE	
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LFT	Ley Federal del Trabajo
	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
LFTAIPG	
LICONSA	Leche Industrializada Conasupo S.A.
LIMAC	Libertad de Información México A. C.
NAFIN	Nacional Financiera
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
PAN	Partido Acción Nacional
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PGR	Procuraduría General de la República
PIB	Producto Interno Bruto

POTCC	Programa Operativo de Transparencia y Combate a la Corrupción
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRONAFIDE	Programa Nacional del Financiamiento del Desarrollo
PVEM	Partido Verde Ecológico Mexicano
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SE	Secretaría de Economía
SECODAM	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo
SECTUR	Secretaría de Turismo
SEDEFNA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEMAR	Secretaría de Marina
SEMARNAP	Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
SEP	Secretaría de Educación Pública
SISI	Sistema Integral de Solicitud de Información
STPS	Secretaría de Trabajo y Previsión Social
TI	Transparencia Internacional

I N T R O D U C C I Ó N

La presente investigación tiene la intención de analizar las medidas tomadas por el gobierno del presidente Vicente Fox, durante sus primeros tres años de gestión, en el rubro del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, puntualizando sus alcances y perspectivas.

Como punto de partida, se hace referencia a la importancia que ha cobrado la gobernabilidad democrática, pasando de ser tan solo discusión conceptual de los gobiernos principalmente latinoamericanos, precedida por el agotamiento del Estado de Bienestar, así como la agudización de crisis de los sistemas políticos, a guía del ejercicio efectivo del poder, enmarcándolo en un contexto de mayor participación ciudadana debido al surgimiento de nuevos actores políticos, sociales y económicos que, reclaman su papel en la determinación de políticas, atención a prioridades y la manera de satisfacer sus demandas, las cuales en cada caso particular, dependiendo la atención y cumplimiento que se les brinde, representaran la contención o el apoyo a las acciones gubernamentales emprendidas para buscar el desarrollo del país.

Esto nos conduce a considerar a la gobernabilidad democrática como una cualidad no solo del gobierno, sino también de la ciudadanía.

Para dar una mayor comprensión del concepto se analiza de manera independiente a la gobernabilidad y a la democracia, con el fin de profundizar en sus características particulares que, al conjugarse de manera equilibrada determinan las propias del binomio, tomando en cuenta que un gobierno puede actuar en condiciones de gobernabilidad sin tener que ser democrático, lo que conduce a un gobierno autoritario y también puede ejercerse la democracia sin gobernabilidad, lo que nos conduce a un caos en donde los ciudadanos ejercerán su derecho a conveniencia.

En tal sentido se abordan 3 doctrinas de la gobernabilidad y un breve recuento de la evolución del pensamiento político, donde la democracia ha tenido un papel fundamental, como son la tradición teórica aristotélica, la medieval de soberanía popular y la moderna, resaltando la importancia de las instituciones como intermediador entre el gobierno y la ciudadanía, lo que conlleva a efectuar su análisis en el siguiente capítulo.

Al hablar de las instituciones se hace necesario distinguirlas de las organizaciones, las primeras como las normas que restringen y condicionan la conducta de los individuos e incluso de las mismas organizaciones, incluyendo todo tipo de limitaciones formales e informales, destacando su importancia por que permiten reducir la incertidumbre en las interacciones de los entes sociales, que carecen en primera instancia de información sobre los posibles comportamientos de los otros, y las segundas como la forma en que se interrelacionan los individuos con el fin de perseguir un objetivo en común, con propósitos deliberados y como consecuencia de la oportunidad.

Definidas y diferenciadas de las organizaciones, y destacando el papel preponderante que las instituciones ocupan en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, en el tercer capítulo, se realiza una semblanza de los retos con los que se enfrentó el actual régimen en sus inicios y las perspectivas para resolverlos, incluso tomando en cuenta las promesas de campaña, compromisos creados, que al tiempo resultarían imposibles de alcanzar, quedando tan solo como buenas intenciones, ejemplo de ello son: la generación de cuando menos 1 millón trescientos mil empleos al año, una tasa del crecimiento del 7 %, garantizar la estabilidad de los indicadores fundamentales de la economía, combatir el rezago laboral, etc. Esto en el entendido que la situación económica, política y social que prevalecía, era consecuencia de una mala administración gubernamental, concepción que se derrumbó, una vez efectuado el cambio de administración, ya que los problemas continuaron sin ser resueltos y las expectativas de mejora no se alcanzaron.

Otro punto de vista que se ofrece como referencia de la situación existente y las posibilidades que tenía el gobierno para consolidar el cambio efectuado es, la recomendación que el Banco Mundial tiene el privilegio de proporcionar a las administraciones entrantes de sus países clientes, en este caso la administración del presidente Vicente Fox, el cual consiste, en un informe completo de su diagnóstico y recomendación de las políticas para los sectores que contribuyen en la senda de desarrollo, es decir, un análisis independiente sobre los problemas en los sectores en que el banco participa y un conjunto de opciones factibles para abordarlos.

Si bien es cierto que, el gobierno al inicio de su administración contó con un considerable grado de legitimidad y de confianza, al constituirse como la nueva esperanza, la alternativa política, por tanto tiempo esperada, que vendría a resolver los problemas que aquejaban a la sociedad, a unos pocos meses de los resultados de la elección del 2000, sufriría un descalabro significativo, al no cubrir las expectativas, que durante los procesos de campaña habría comprometido.

En este orden de ideas, previa participación de la población y consulta de opiniones de diversos grupos, teniendo como marco el Sistema Nacional de Planeación Participativa, el Gobierno Federal llega al Plan Nacional de Desarrollo, del que se abordan en este capítulo los criterios centrales para el desarrollo de la nación y las normas o reglas básicas a seguir, entre las que destaca la gobernabilidad democrática, que deberán guiar la acción gubernamental, al igual que su intención del establecimiento del objetivo rector de ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones.

El presente estudio concluye su investigación con el capítulo cuarto donde se hace referencia a las acciones concretas implementadas por la administración del actual régimen, describiendo y analizando su contenido e intención de cada uno de los mecanismos a través de los cuales se planeó incidir en la problemática, apuntando los resultados que a juicio de la autoridad se han obtenido, y confrontándolos con una serie de opiniones de investigadores y resultados, a que han llegado algunos organismos privados, que ofrecen información relacionada con las actitudes que se forma el público con relación a las acciones que está tomando el gobierno en materia de abatimiento de corrupción, elevación

de la eficiencia y calidad de los servicios proporcionados por los servidores públicos, satisfacción de demandas, atención a problemas de seguridad pública, procesos democráticos, etc., áreas que atendidas de manera eficiente y efectiva, permitirían crear una actitud en la ciudadanía, de confianza y respeto hacia las instituciones públicas, permitiendo así tener condiciones propicias para la implementación de políticas necesarias, que permitan despegar el desarrollo de nuestro país.

El presente documento no pretende constituir un derrotero acerca de la manera de ejercer el poder, en un contexto democrático, se concreta a ofrecer el marco teórico conceptual a partir del cual se encuentre sentido a las acciones implementadas por el actual gobierno y ofrezca un punto de reflexión para nuestras autoridades, alertándolos que si bien no se pretende una administración populista, si es necesaria, una administración que muestre mas cercanía y sensibilidad hacia las necesidades de la ciudadanía, colocándola como punto de referencia final de todas las acciones emprendidas por este, es decir, procurar el bien común, a costa del particular y clientelismo político, hay que recordar que la lealtad tiene que ser al conglomerado social, y no a sectores específicos.

Es importante destacar que si la solución a los problemas políticos, sociales y económicos, obedece en gran medida por la falta de recursos y financiamiento en el país, no debemos olvidar, que como administradores públicos encontramos una nueva característica o condición que el gobierno debe considerar para ejercer de manera efectiva su poder, en un sistema democrático, me refiero al incremento de la participación ciudadana, que cada vez se efectúa con mayor fuerza e intensidad, tanto en los procesos de evaluación y determinación de sus demandas, como en la determinación de los mecanismos a implementar con el fin de atenderlas.

El desarrollo de la democracia requiere de acciones más complejas, se requiere de consensos, acuerdos, de reformar las viejas instituciones y crear nuevas, lo cual por desgracia se da en un contexto donde la política institucionalizada a través de los partidos políticos ha perdido la credibilidad, obligando a la gente a buscar nuevas alternativas para manifestar su inconformidad, punto en el que valdría la pena reflexionar, es decir, dar atención a la necesidades de la sociedad, a través de sistemas institucionalizados en los que la ciudadanía pueda confiar, convirtiendo así la satisfacción en apoyo y obediencia institucional, permitiendo la implementación de cualquier reforma o política pública que el gobierno pretenda realizar, en una palabra, buscar la legitimidad del gobierno, pero no con promesas sino con hechos perceptibles en la economía de los ciudadanos, en mejoramiento de condiciones de vida, coherentes a las realidades particulares de cada región y del país en su conjunto.

1. LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

1.1 El concepto de la Gobernabilidad Democrática.

Hasta hace poco, hablar de gobernabilidad democrática era hablar de un tema que, durante los últimos años del siglo XX en América Latina ha significado una de las principales discusiones conceptuales de los gobiernos, en su afán de encontrar la línea a seguir, con el fin de aplicar políticas y reformas que les permitan alcanzar objetivos, en cuanto a su desarrollo económico, político y social.

Así, este debate surge entre las filas académicas durante las décadas de los sesentas y los setentas, y esta precedido por el agotamiento del “Estado de Bienestar”¹. Agotamiento que trajo consigo, el avasallamiento de las grandes economías nacionales, problemas de estabilidad política ante el crecimiento de las demandas sociales.

El interés sobre el concepto de gobernabilidad democrática, se encuentra relacionado con la aparición o agudización de las crisis de los sistemas políticos.

Aunque, desde hace años, estudiosos de la materia han anotado los problemas de la gobernabilidad como preocupación central del despertar de las democracias en algunos

¹ Offe, Claus, “Contradicciones en el Estado de Bienestar”, México, *Alianza Editorial*, 1990. pp. 43,44,135,137. Al respecto Claus Offe describe al Estado de Bienestar por su meta en el manejo de las crisis, entendiendo a estas como aquellos procesos en que se pone en cuestión la estructura de un sistema, acontecimientos especialmente agudos, catastróficos, sorprendentes e imprevisibles. Plantea que las administraciones del Estado de Bienestar por la popularidad y eficacia de sus políticas de manejo de las crisis, derivó su carácter multifuncional y de apoyo sobre diversas técnicas de intervención como la regulación burocrática, las transferencias monetarias y las pericias de expertos, esta necesidad de perseguir muchas metas a menudo mediante estrategias conflictivas, llegó a convertirse en fuente principal de su debilidad, además indica que el Estado de Bienestar incremento los medios de resistencia disponibles para los grupos sociales en su intento de minimizar los efectos explotadores del control capitalista sobre los medios de producción, estableciendo formas de protección legislativa del trabajo, seguro de desempleo, servicios de seguridad social, aumentando las posibilidades que trabajadores de ambos sexos resistan con éxito a sus empleadores. Dejando de ser la producción industrial del medio un asunto privado para convertirse en regulación estatal. Offe menciona que el Estado de Bienestar sirvió además como fórmula pacificadora para las democracias capitalistas avanzadas la que consistió básicamente en la obligación explícita que asume el aparato estatal de suministrar asistencia y apoyo (en dinero o especie) a los ciudadanos que sufrían necesidades y riesgos específicos característicos de la sociedad mercantil. El estado de Bienestar se basó sobre el reconocimiento del papel formal de los sindicatos tanto en la negociación colectiva como en la formación de los planes políticos, sin embargo a pesar de ello, llegó a concebirse como un estabilizador interno de tipo económico y político, que ayudaba a regenerar las fuerzas del crecimiento económico y evitaba que la economía cayese en espirales descendentes hacia profundas recesiones.

países de América Latina, es en México, a partir de 1997 cuando este problema adquiere una especial importancia para nuestro gobierno ya que la institución política hegemónica, que había logrado perpetuarse por casi 70 años, se ve afectada al perder la mayoría en la Cámara de Diputados, situación preocupante, tomando en cuenta el equilibrio real de poderes que a partir de ese momento enmarcaría las actuaciones de ese periodo presidencial y los subsiguientes.

Bajo este esquema y ante “los resultados de las elecciones del 2000 de acuerdo con el Instituto Federal Electoral”², el nuevo equilibrio de fuerzas en el Congreso, obliga analizar y debatir, el tema de la gobernabilidad democrática, pero esta vez con un nuevo matiz, el partido en el poder ya no es el Partido Revolucionario Institucional (PRI) sino, el Partido Acción Nacional (PAN), la alternancia política, sin embargo, el equilibrio de fuerzas en el Congreso continua fragmentado, sin dar el mayor peso sobre la balanza a ningún partido, garantía de la democracia naciente, por lo que se hará necesario mantener la concertación y el acuerdo.

La pregunta que surge, es saber sí: ¿La naciente democracia mexicana podrá ser gobernada bajo estas circunstancias?.

Desde luego esta respuesta depende de ¿qué entendamos por gobernabilidad democrática?, Así, sin el afán de presunción, de tratar de resolver la controversia y discusión en torno al significado y conceptualización de la gobernabilidad democrática y con el fin de proporcionar un marco teórico, a través del cual se pueda entender las actuaciones y acciones que el gobierno federal realiza, en busca de incrementar la gobernabilidad democrática durante su administración, trataremos de abordar en este capítulo los conceptos, resultado del análisis sistemático al que algunos investigadores han concluido, mencionando los indicadores que estos proponen, para la medición del grado de desarrollo de la gobernabilidad democrática.

Ante el hecho de que la gobernabilidad se ha convertido hoy en día en objeto de debate de los regímenes democráticos, se hace necesario resaltar los factores, causas y sucesos que llevan a disminuir los márgenes de la estabilidad política.

Comenzaremos por mencionar que, “la falta de metas y objetivos propios, derivó el mal funcionamiento del Estado de Bienestar, fracaso que tuvo que ver con las modificaciones

² De acuerdo a los datos estadísticos publicados por el Instituto Federal Electoral, los resultados electorales para Presidente de la República en el año 2000, se encontraron divididos principalmente en tres grandes fuerzas de la siguiente manera: PAN-PVEM 15,989,636 votos, equivalente a 42.52%, PRI 13,579,718 votos, equivalente 36.11% y el PRD 6,526,780 votos, equivalente a 16.64%, esto de una lista nominal de 58,782,737 ciudadanos, con una votación total de 37,601,618 equivalente a 63.97%, y una abstención de 21,181,119 equivalente a 36.3%. En otro rubro los resultados de las elecciones para Diputados Federales por Principio de Mayoría Relativa se encontraron divididos igualmente en tres fuerzas principales de la siguiente manera: PAN 14,212,032 38.24%, PRI 13,722,188 36.92% y PRD 6,942,844 18.68. Para mayor información consultar la página Internet, www.ife.org.com.mx

que permitieron, que dicho Estado sustituyera obligaciones de la sociedad, al tiempo de ser incapaz de plantear un modelo cualitativamente distinto al capitalismo tradicional”.³

Esta situación se tradujo en el resquebrajamiento de la legitimidad del Estado, aunado a esto, el fenómeno de la transición a la democracia vino a hacer más complejo e crisol de la discusión, la falta de respuesta gubernamental ante las demandas sociales, la falta de consolidación de instituciones democráticas, la crisis de la legitimidad de los regímenes políticos entre otros, constituyeron el espectro que la gobernabilidad democrática debía de transitar.

Así, el debate de la Gobernabilidad Democrática, se hace necesario para establecer sus parámetros en que se desenvuelve y sus indicadores.

En este sentido se planteara tentativamente a la gobernabilidad democrática como: “La capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas sin violentar el marco de derecho y en un contexto de legitimidad democrática”⁴, debido a que la implementación de acciones por parte del gobierno federal, se efectúa en un diverso número de áreas, pero que en todas ellas presenta la característica en común de requerir el consenso y por tanto su legitimación por parte de la ciudadanía.

Hay que dejar claro que los factores en que influye la gobernabilidad democrática son de toda índole. Por esto, se dará una explicación más detallada de las concepciones de gobernabilidad democrática.

1.2 Características de la Gobernabilidad Democrática.

Tomando en cuenta el planteamiento hecho en torno a los rumbos que recorre la gobernabilidad democrática, es indispensable tener en claro las características que hacen a la gobernabilidad, en tanto que realidad objetiva tenga razón de ser.

Al respecto, abordaremos en estas líneas, algunas definiciones propuestas, por las distintas doctrinas y escuelas de pensamiento político. Esto con el fin, de identificar los componentes que en ellas se hacen presentes y que podría decirse, constituyen los antecedentes inmediatos de las definiciones modernas que sobre la materia se han escrito.

En tal sentido, resulta importante destacar el recuento histórico de las diferentes visiones que sobre gobernabilidad han expuesto de manera implícita las doctrinas políticas y que se hacen patentes en el estudio realizado por: Xavier Arbós y Salvador Giner, las cuales constituyen el antecedente de las definiciones actuales:

³ Niklas Luhmann, “El Estado de Bienestar un problema teórico y político”, en *Estudios Políticos*, Nueva Época, Vol. 5, No. 3-1, Julio-Diciembre de 1986, pp.49-56.

⁴ Altman David y Castiglioni Rossana, “¿De qué hablamos cuando hablamos de gobernabilidad democrática?”, en *Prospectiva*, No. 9 Nov. 2001, Pág. 12.

“La visión Marxista: El análisis marxista centra su debate, en la propiedad privada de los medios de producción, donde el poder político ampara una explotación que beneficia a un núcleo reducido de la sociedad. Los problemas de gobernabilidad del capitalismo son de legitimidad, ya que mientras se mantenga la propiedad privada de los medios de producción, el poder político actuara para defender los intereses del capital. Echo que conducirá paralelamente a la lucha de clases y problemas de estabilidad.

La visión Liberal: Aquí se advierte que el punto central de la gobernabilidad, es el restablecer la autonomía de la política, restringiendo su alcance hasta el límite de mercado. para simultáneamente, reconstruir la libertad de mercado, limpio de presiones de grupos de intereses, es decir, restablecer el reino del mercado sobre el reino del estado.

Por último, la visión Conservadora, considera que el problema de la gobernabilidad no se analice en términos abstractos, sino que se requiera para su solución, la eliminación de las acciones de gobierno negativas para el mercado, considerando que la intervención estatal ha ido demasiado lejos y como consecuencia la economía de mercado sufre.”⁵

Es a partir de estas definiciones como se deduce que el problema de la gobernabilidad cuenta con un crisol de aristas.

Sin embargo, podemos observar que en estas interpretaciones, hay una constante: el papel del estado en la dinámica que toma la estabilidad política, ya que tenemos que considerar la predominancia que juega el buen o mal ejercicio del poder.

Hasta aquí nos hemos aproximado a la naturaleza de la gobernabilidad, señalando algunas de las posiciones teóricas implícitas en las doctrinas políticas, dichas explicaciones y visiones han servido de antecedente para que, en la temática de la discusión actual sobre gobernabilidad en los regímenes políticos democráticos, se propongan definiciones.

Bajo esta lluvia de ideas, los politólogos Arbos y Giner, proponen su conceptualización de la gobernabilidad. Para ellos, la gobernabilidad es: “la cualidad propia de una comunidad política según la cual, sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio, de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo, mediante la obediencia cívica del pueblo”⁶

En esta definición actual, - aunque inconsistente al descartar a los demás poderes - se pueden rescatar algunos de sus componentes, tales como la eficacia y la legitimidad del gobierno al emprender sus políticas.

Empero, a efecto de un mayor entendimiento del concepto se añadirá en el presente estudio un menú de definiciones.

⁵ Arbos Xavier y Giner Salvador. *La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid, Siglo XXI, 1993, pp.9-14.

⁶ *Ibidem* p.15.

Así en la óptica de Luciano Tomassini señala que la gobernabilidad, “no solo se refiere al gobierno, sino a todas las condiciones necesarias para que esta función, pueda desempeñarse con eficiencia, legitimidad y respaldo social”⁷

A través del análisis en su estudio: Estado, gobierno y desarrollo, “Tomassini”⁸, propone algunas tesis en cuanto a la gobernabilidad.

Así por ejemplo: Ángel Flisfish, concibe a la gobernabilidad democrática, como: “la calidad en el desempeño gubernamental a través del tiempo”⁹. Donde se deben considerar las siguientes variables: capacidad de respuestas eficaces, aceptación de dichas decisiones por la sociedad y coherencia de las decisiones a través del tiempo.

Cesar, Nicandro Cruz, asevera que la gobernabilidad democrática es: “la capacidad de presentar e implementar decisiones políticas mediante causas institucionales y reglas del juego establecidas en los regímenes democráticos.”¹⁰

David Altman y Rossana Castiglioni, conceptualizan a la gobernabilidad democrática como: “la capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas sin violentar el marco de derecho y en un contexto de legitimidad democrática”¹¹

Para los efectos de esta investigación corrobora como en los anteriores casos, la preponderancia que tiene, la legitimidad y la eficacia gubernamental en el ejercicio del poder.

De esta manera a partir de las distintas definiciones contemporáneas señaladas analizaremos a continuación los componentes de la gobernabilidad democrática de manera detallada.

1.2.1 Legitimidad y Legalidad.

Para comprender el binomio de los componentes de la gobernabilidad, recurriremos a un esquema básico sobre la gobernabilidad propuesto por Juan Linz. Este autor toma como punto de partida el concepto de legitimidad del cual extrae que: “en el caso de una

⁷ Alcántara Sáez, Manuel. *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p.40.

⁸ Tomassini, Luciano. *Estado, gobernabilidad y desarrollo*. Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo, 1993. Aquí, el autor de maneja tres tesis fundamentales: -Las condiciones necesarias para garantizar la gobernabilidad son extremadamente debatibles dependiendo de la perspectiva cultural, esto es, zona norte y sur.-La gobernabilidad en definitiva, depende de la existencia de las relaciones entre el estado y la sociedad civil, que hagan posible la legitimidad, eficiencia y estabilidad del gobierno en sentido amplio.-Para poder definir las condiciones de la gobernabilidad desde una perspectiva amplia, conviene partir de una marco de referencia igualmente abierto.

⁹ Alcántara Sáez. *Op. cit.*, p.39.

¹⁰ Nicandro Cruz, César, “Gobernabilidad y gobernanza democráticas: el confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional”, en *Prospectiva* No. 9 Nov. 2001 p.17.

¹¹ Altman y Castiglioni, *op. cit.*, p. 12

democracia... la creencia de su legitimidad por parte de una mayoría de la población e incluso de una mayoría del electorado, es insuficiente para su estabilidad”¹².

Sin embargo señala que un gobierno legítimo supone inherentemente un gobierno con un fuerte consenso social que le puede coadyuvar para un buen afianzamiento del poder. Este autor, Linz, considera que en la medida que el gobierno perdiera el apoyo de actores estratégicos o de una buena parte de la ciudadanía, se desencadenaría una fractura de la legitimidad, repercutiendo inevitablemente en un tropiezo de la estabilidad.

Bajo este esquema la legitimidad implica por tanto, la aceptación de los participantes de la acción social con respecto de sus representantes. Es decir: “la legitimidad entendida como el atributo del estado que consiste en la existencia de una parte relevante de la población de un grado de consenso, tal que asegure la obediencia.”¹³

Así en el espacio de la gobernabilidad democrática, un amplio apoyo ciudadano al gobierno, mas allá del expresado en las urnas resultara definitivo en el reforzamiento de su legitimidad, sin embargo, aunque Juan J. Linz, no lo menciona explícitamente en su esquema básico sobre gobernabilidad, otro factor que se hace necesario para el afianzamiento que pueda tomar un gobierno en principio, es la referencia de la legalidad.

Esta relación entre democracia y legalidad tiene su origen en el constitucionalismo moderno, cuyos postulados asocian a la democracia representativa y el gobierno de las leyes. Esta unión halla su razón de ser, en el entendido, que no puede existir la democracia, donde un estado de derecho no garantice las libertades individuales de los ciudadanos.

Al respecto Alberto Begne, comenta que: “cuando se habla de democracia... hoy suele hacerse referencia no solo al principio de legitimidad del poder, esto es legitimado mediante las elecciones, sino, también al principio de legalidad y en consecuencia a un poder ejercido con apego a las leyes”¹⁴

Así la legalidad quedara representada por un sistema jurídico que guiara a un gobierno legítimo, emanado de procesos transparentes y limpios.

De este modo las reglas tendrán como objetivo principal enmarcar las fronteras de la acción gubernamental y social respectivamente.

Así, al concatenar el binomio se obtendrá por un aparte, el concepto que hace referencia a la idea de gobierno del pueblo, y su materialización se dará en los procesos electorales, trayendo como resultado la integración de organismos públicos formados a partir de la voluntad ciudadana.

¹² J. Linz, Juan. *La quebra de las democracias*. México, CNCA/Alianza Editorial Mexicana, 1990, p.39.

¹³ Bobbio Norberto y Nicola Matteucci. *Diccionario de política*. México, Siglo XXI editores, 1986, p.892.

¹⁴ Begne, Alberto, “Democracia y Ley”, en *Nexos*, México, No. 232, Abril, 1997 p.16.

En segundo lugar el concepto garantizará el o los procedimientos del primero y una vez que el poder político dimanado de los órganos públicos comience a actuar, su función será limitarlo, en su caso encaminarlo conforme a derecho.

1.2.2 Eficiencia y Eficacia.

Retomando el esquema básico de la gobernabilidad propuesto por Juan J. Linz, se hace necesario otra cualidad que lo complementa y afiance: esto es el binomio eficacia – efectividad, analizando cada uno de ellos, diremos de acuerdo con Juan Linz que la eficacia es concebida como la consecuencia lógica que debe seguir todo gobierno emanado de la esfera de la legitimidad / legalidad.

Según este autor, la eficacia se refiere a: “la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a problemas básicos con los que se enfrenta todo sistema político; que son percibidas más como satisfactorias que como insatisfactorias para los ciudadanos conscientes.”¹⁵

Por tanto, la eficacia supone la capacidad de todo gobierno para saber como darle cause y solución a determinado problema o problemas que aquejen su sistema político y, esta se puede lograr si entre sus planes y programas, el gobierno establece un catálogo de prioridades de problemas concretos.

Bajo este esquema, el gobierno apoyado por el liderazgo que le otorga la legitimidad, puede planear las condiciones necesarias para la resolución de conflictos sin confrontar actores sociales potencialmente adversos.

Sin embargo, la consecución de la eficacia se torna mucho más difícil en los regímenes democráticos, donde la crítica y el escrutinio constante de las acciones del gobierno, orillan a menudo a que de marcha atrás a propuestas de solución o de creación que en su óptica resolverían problemas, pero que en el sentir social son percibidas como no gratas. Aparece aquí una contradicción, por que de igual forma se hace necesario que el gobierno haga valer la condición que lo llevo al poder, esto es: su legitimidad.

Juan Linz, plantea un paralelismo entre los conceptos legitimidad-eficacia para advertir: “¿de que manera la legitimidad facilita la eficacia y hasta que punto en diferentes tipos de regímenes, con diferentes niveles de legitimidad contribuye la eficacia con la legitimidad?”¹⁶

Así, a pesar de no tener claro, que concepto define al otro, se enlazan al emprender acciones relacionadas con el ejercicio del poder.

Aunado a ello, en el presente estudio, compartiendo la conceptualización de Linz, se considera importante complementar estas características con una más que es la efectividad.

¹⁵ J. Linz, *op. cit.*, p.48

¹⁶ *Ibidem.*, p.48

Entendiendo por efectividad, “la capacidad para poner realmente en práctica las políticas formuladas, con el resultado deseado,”¹⁷ es decir, lograr el efecto que se desea o espera.

De esta manera, se considera que la eficacia será la exitosa aplicación de la medida tomada ante determinado problema que se le presenta al gobierno.

Aquí, podríamos hablar de la dialéctica de resultados por que, si bien es cierto que en el momento de conjugar la legitimidad y la eficacia para atacar determinados problemas, los resultados pueden ser favorables, también lo es, que si la medida tomada no es la adecuada, traerá consigo el descontento ciudadano por el ejercicio del gobierno.

1.2.3 Atributo de la Sociedad.

Hablar de la gobernabilidad democrática como un atributo de la sociedad, es hablar de la capacidad que debe tener una comunidad o sociedad para de manera conjunta con el régimen, permita a través de procesos continuados, que los intereses opuestos o diversos puedan ser acomodados o integrados con el fin de adoptar un curso de acción cooperativo, así con su aprobación y participación comprometida, la creación e implementación de planes y programas que tiendan a satisfacer sus necesidades o demandas, ahora tan diversas y heterogéneas, alcance sus objetivos y no sufra con resistencia para la creación de las condiciones propicias para la consecución de sus metas.

En este sentido la gobernabilidad democrática es: “la cualidad propia de una comunidad política según la cual, sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo”¹⁸.

Hablar de gobernabilidad democrática implica hablar de una infinidad de criterios que convergen la mayor parte en el incremento de la participación de la ciudadanía de manera organizada, propositiva, reguladora e incluso evaluadora de la acción gubernamental.

Como atributo de las sociedades y no solo del gobierno. La sociedad posee la capacidad para enfrentar desafíos y oportunidades de un tiempo determinado, lo cual implica estabilidad política y condiciones básicas para la toma de decisiones.

La gobernabilidad democrática se postula desde la sociedad en general, o de un sector en específico, de la misma forma que esta capacidad de gobernar se convierte en objeto de reflexión, puesto que se manifiestan también los límites de la acción gubernamental.

¹⁷ *Ibidem.* p.49

¹⁸ Arbos y Güner, *op. cit.*, p.13.

1.3 La Democracia como forma de gobierno.

Respecto de la democracia como forma de gobierno, trataremos de definir en este espacio algunas de sus características principales de acuerdo con las teorías clásicas y actuales, con el fin de entender y complementar el concepto de gobernabilidad democrática que en el presente estudio, ocupa nuestra atención.

El problema o debate en torno a la democracia y sus características, es tan antiguo como la propia reflexión sobre la política. Así al referirnos al concepto de la democracia aun siendo adjetivo de la gobernabilidad se hace necesario no prescindir de una referencia a la teoría tradicional democrática.

Para Bobbio, la evolución histórica del pensamiento político señala tres grandes tradiciones, donde la democracia ha tenido un papel fundamental. “La primer tradición teórica llamada aristotélica de las tres formas de gobierno, plantea que el gobierno de todos los que gozan del derecho de ciudadanía, se distingue de la monarquía, como el gobierno de uno, y de la aristocracia como el gobierno de pocos.

La segunda tradición teórica conocida como medieval, de derivación romana, de la soberanía popular, sobre la base de la cual se contraponen una concepción ascendente a una concepción descendente de la soberanía, según que el poder supremo derive del pueblo o sea representativo o derive del príncipe y sea transmitido por delegación del superior al inferior. Al respecto, los juristas de esta época resaltan la costumbre como fuente de derecho, se dice que el pueblo crea el derecho no sólo con el voto si no dando vida a las costumbres, por lo que fuera quien fuere el que detenta el poder, la fuente originaria siempre será el pueblo y es aquí donde se abre el camino de la titularidad y el ejercicio del poder. Cabe resaltar que, esta separación en la actualidad recobra una importancia radical en el sentido que, teniendo el pueblo la fuente originaria de poder, puede otorgar su titularidad y su ejercicio en quien él confie, desde luego dentro de un esquema normativo de elecciones y procesos.

Por último, se hará mención de la tercer teoría llamada moderna o maquiavélica, nacida con el surgimiento del estado moderno en la forma de las más grandes monarquías, según la cual las formas históricas de gobierno son esencialmente dos, la monarquía y la república, es aquí donde el gobierno genuinamente popular es llamado antes que democracia, república, aquí tiene su origen el cambio característico prerrevolucionario entre ideales republicanos y democráticos. Esta situación se ve modificada por el cambio decisivo en la localización en la forma de gobierno al pasarse de la pequeña escala de las ciudades estado a la escala mayor del estado nacional o moderno.”¹⁹

Por lo que al concepto moderno de democracia se refiere, procede de las revueltas revolucionarias de la sociedad occidental a fines del siglo XVIII.

Como una forma de gobierno, la democracia ha sido definida en términos de fuentes de autoridad para el gobierno, propósitos perseguidos por este y procedimientos para

¹⁹ Bobbio Norberto, *Diccionario de...*, op. cit, p. 493

constituirlo. Así, se podría decir que, el procedimiento principal de la democracia consiste en la selección de líderes través de elecciones competitivas por parte de las personas gobernadas por ellos.

Bajo esta óptica Samuel P. Huntington, se adhiere a la conceptualización hecha por Schumpeter en 1942, donde adelanta lo que él denomina, “el método democrático -dice- es el acuerdo institucional para llegar a decisiones políticas, en el que los individuos ejercitan el poder de decidir por medio de una lucha competitiva mediante el voto del pueblo”²⁰

De esta forma, para 1970 el debate había terminado y la conceptualización de Schumpeter había predominado, inclinándose los teóricos por definiciones de procesos, concluyendo que estas proporcionan la precisión analítica y los referentes empíricos que hacen que el concepto sea útil, a diferencia de las concepciones idealistas y utópicas.

Así los esfuerzos, se concentraron en tratar de entender, la naturaleza de las instituciones democráticas, como funcionan, las razones por las que se desarrollan y mueren.

Siguiendo esta tradición, Huntington, define a un sistema político del siglo XX como democrático, “siempre que la mayoría de los que toman las decisiones colectivas del poder, sean seleccionados a través de limpias, honestas y periódicas elecciones, en las que los candidatos compitan libremente por los votos y en la que virtualmente toda la población adulta tiene derecho a votar”²¹. Esta conceptualización de Huntington resulta interesante puesto que abre el camino para la ampliación de la plantilla del electorado simplemente con la modificación del marco normativo tan solo con la consideración de modificar la edad a partir de la cual un ciudadano se considera adulto, y por consiguiente con la capacidad de ejercer su derecho al sufragio.

Al respecto podemos anotar que este concepto de democracia abarca las dos dimensiones propuestas ya por Robert Dahl, la competencia y la participación. Estas dimensiones implican la existencia de libertades políticas y civiles, como: expresarse, reunirse, organizar todo lo necesario para debates públicos y la conducción de campañas.

En este sentido, esta definición proporciona un conjunto de variaciones, que permiten juzgar hasta que punto, los sistemas son democráticos, para compararlos e incluso si son más o menos democráticos.

A finales de los 80, el criterio de la democracia basado en las elecciones libres se hizo más habitual, por el aumento del control electoral por parte de observadores de grupos internacionales. En 1990, este punto se considera indicador eficaz al aceptarse como legítimas, las elecciones de un país que estaba democratizándose, tras haber sido observadas por uno o varios equipos razonablemente competentes y bien elegidos, de

²⁰ P. Huntington, Samuel. *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, España, Ediciones Paidós, 1994, p.20

²¹ *Ibidem.*, p.21.

observadores internacionales, certificando estos últimos que las elecciones cumplieran con los niveles mínimos de honestidad y limpieza.

Bajo esta perspectiva Huntington menciona algunas características de sistemas políticos, que son incompatibles con la democracia y sirven como indicadores del grado de su desarrollo como son: los golpes militares, la censura, las elecciones controladas, la coerción y violencia sobre la oposición, la cárcel para los oponentes políticos, prohibición de reuniones políticas, etc.

Sin embargo, cabe mencionar que, los regímenes políticos nunca entran perfectamente en comportamientos definidos intelectual y conceptualmente.

Debemos considerar que, la totalidad del proceso de democratización tanto antes como después de la elección, es generalmente complejo y prolongado, ya que implica tres etapas, desde la caída o final del régimen no democrático, pasando por su inauguración hasta la consolidación democrática, si es que se culmina. En este sentido la concepción de democracia en la actualidad, en términos de elecciones es una definición mínima, si tomamos en cuenta que algunos críticos la consideran como el control efectivo de los ciudadanos sobre las políticas, el gobierno responsable, la honestidad y la deliberación informada y racional.

Huntington, menciona cinco puntos a considerar como parámetros en el análisis de la democracia como son:

La democracia como una virtud pública que tiene como *sine qua non* inexcusable de su esencia: las elecciones, la apertura, la libertad y el juego limpio.

Considera la posibilidad de que una sociedad pueda elegir a sus líderes políticos a través de mecanismos democráticos, pero que esos líderes políticos no puedan ejercer un poder real, llevando así implícito el concepto de democracia, las limitaciones de poder en tanto que los productores de efectos de decisiones no ejercen la totalidad del poder, al compartirlos con otros grupos.

El tercer punto se relaciona con la estabilidad o fragilidad, entendiéndola como, el grado en que se puede esperar perdure el sistema político, una dimensión fundamental para el análisis de cualquier sistema político, además de que difiere de su naturaleza del sistema.

La dicotomía entre la democracia y no-democracia, se refiere a la preocupación por la transición de un régimen a otro, debido a que los regímenes no democráticos no tienen competencia electoral, ni amplia participación a través del voto.

Al respecto, David Held, propone a la democracia como: "un sistema preciso que seleccione a aquellos capaces de producir el conjunto de decisiones con el que estarán más de acuerdo o al menos en menos desacuerdo todo el conjunto de demandantes individuales diversos, entendiéndose que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o de rechazar a las

personas que puedan gobernarle.”²² Y describe al concepto de democracia propuesto por Schumpeter, como un método político, como un arreglo institucional para llegar a decisiones políticas, -legislativas o administrativas-, confiando a ciertos individuos el poder de decidir en todos los asuntos, como consecuencia de su éxito en la búsqueda del voto de las personas, reduciendo la vida democrática en la lucha entre líderes políticos rivales, organizados en partidos, por el mandato para gobernar.

De esta manera lejos de ser una forma de vida caracterizada por la promesa de igualdad y de la búsqueda de las mejores condiciones para el desarrollo humano en un contexto rico en participación, la suerte del ciudadano democrático era, sencillamente, el derecho periódico a escoger y autorizar un gobierno para actuar en su nombre.

Para Robert A. Dahl, un gobierno democrático, se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a la preferencia de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos, y define a la democracia como: “el sistema político entre cuyas características se cuenta su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos.”²³

Bajo esta óptica Dahl plantea que con la evolución de los regímenes democráticos y de las oligarquías competitivas, aumenta la posibilidad de la participación y de debate auténtico y por tanto de alcanzar la poliarquía (democracia), y establece las características y condiciones que lo hacen posible o facilitan su tránsito.

En este sentido se plantean los siguientes axiomas:

- La probabilidad de que un gobierno tolere la oposición aumenta en la medida que disminuye el precio de la tolerancia. Es decir, ¿cuanto o que tengo que perder?
- La probabilidad de que un gobierno tolere la oposición crece en la medida que aumenta el precio por reprimirla. Si es reprimida la oposición, ¿cual es su costo en cuanto a la legitimidad del régimen?
- En la medida en que el precio de la supresión exceda al precio de la tolerancia, mayores son las oportunidades de tener un régimen competitivo. Si el reprimirla me ocasiona pérdida de legitimidad, es preferible competir, entrando en un proceso de liberalización
- Las probabilidades de que un gobierno tolere la oposición a su régimen, aumentan a medida que disminuyen los recursos con que dicho gobierno cuenta para suprimir a su adversario, en relación con la fuerza de oposición. Si no cuento con la fuerza de oposición suficiente tendré que tolerar su presencia y tratar de ampliar la base de mi apoyo, para contrarrestar su oposición.

²² Held, David. *Modelos de democracia*, México, Alianza editorial, 1992, p 202.

²³ A. Dahl, Robert. *La poliarquía, Participación y oposición*, España, Editorial, Tecnos, 1989, p. 13.

- La probabilidad de que un gobierno tolere la oposición, aumenta al reducirse su capacidad para utilizar la violencia y las sanciones económicas encaminadas a suprimir dicha oposición. En este sentido en la instauración o mantenimiento de un régimen a través de la violencia es muy probable que se cuestione la legitimidad del nuevo régimen y esto legitime a su vez en empleo de la violencia contra sí mismo.

En medio de esta tolerancia Dahl propone, dos elementos trascendentales en la búsqueda de su poliarquía, la participación abierta y la competencia política así a través de sus combinaciones dará el acceso a nuevos grupos al sufragio universal, convirtiéndolo en más representativos a los miembros de Congreso, y al tratar de ser más competitivos y representativos, los políticos buscarán el apoyo de los grupos, presentando a los candidatos que hagan pensar a los votantes que están cerca de ellos. En este sentido los convenios de tipo informal quedan atrás y comienza la búsqueda de miembros seguidores y votantes potenciales.

Con estas directrices la manera de iniciar un régimen de manera pacífica tendrá mayores posibilidades de desembocar en una poliarquía respaldada por el sentido de legitimidad, compartido por las mayorías.

Este proceso de instauración de poliarquías Dahl lo divide en dos ámbitos:

a) El que se lleva cabo en el seno de una nación estado ya independiente en donde dicho proceso puede evolucionar a partir de tres circunstancias diferentes:

- ✓ Mediante procesos evolutivos de la cúspide a las bases
- ✓ Por colapso o derrocamiento revolucionario del antiguo régimen.
- ✓ Por conquista militar.

b) El que se da en el seno de un estado dependiente donde dicho proceso puede evolucionar a partir de dos circunstancias:

- ✓ Por proceso evolutivo.
- ✓ Tras la lucha por la independencia nacional.

En la búsqueda de un "régimen hegemónico a uno poliárquico Dahl establece ocho puntos para su facilitación".²⁴

²⁴ Ibidem. pp. 41-53. Los ocho puntos para la facilitación en la búsqueda de la instauración de una poliarquía son: la transformación legitimadora previa, de las estructuras y formas hegemónicas, en formas y estructuras aptas para la competencia política, evitar procesos de instauración que se oponen a la legitimidad de los métodos de acción política competitiva, el otorgamiento de la soberanía sin que haya mediado algún movimiento revolucionario de independencia, tener cuidado con la incorporación de los vencidos como ciudadanos de un nuevo régimen sobre todo si constituyen un segmento de la población muy amplio que defiende la legitimidad del antiguo régimen o se la niega al nuevo, en lo futuro las dos únicas opciones serán la evolución y la revolución dentro de una nación estado ya independiente, la incidencia de los regímenes actuales tanto de poliarquía como de hegemonía en los procesos de instauración no garantizará los resultados esperados, en los países que no tienen experiencia en la práctica de políticas competitiva la transformación será más lenta y tardía de varias generaciones, y por último la duración de los procesos aumentará o disminuirá en la medida en que se tenga en la iniciación, un sistema interno de seguridad y garantía mutua.

De esta forma, se nos ofrece la democracia como un sistema político ideal que el hombre sólo realiza de manera imperfecta. dónde a pesar que el concepto de limitar a la democracia a unos simples procedimientos rutinarios de prácticas electorales ejemplo de ello, son las elecciones de representantes desde el presidente de la república, gobernadores, diputados federales y locales hasta la elección de presidentes municipales, ha dado paso al estudio de la democracia como proceso de movimientos políticos que desafían y rehacen incesantemente las instituciones existentes con el fin de satisfacer, por lo menos idealmente, las expectativas de una mayor base electoral cada vez más diversificada, acaba por ser, objeto de un sin número de conceptualizaciones.

En la óptica de Juan J. Linz una democracia se puede resumir diciendo que es, "la libertad legal para proponer y formular alternativas políticas con derechos concomitantes de libertad de asociación, libertad de expresión y otras libertades básicas de personas, competencia libre y no violenta entre líderes con una revalidación periódica de su derecho de gobernar, inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático, y medidas para la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualesquiera que fuesen sus preferencia políticas." Esto significaría la libertad para crear partidos políticos y realizar elecciones libres y honestas a intervalos regulares, sin excluir ningún cargo político efectivo, de la responsabilidad directa o indirecta ante el electorado.

Para Luciano Tomassini, la gobernabilidad de las democracias depende de la capacidad de los gobernantes, ciudadanos, y sus intermediarios para lograr los consensos que hagan posibles formular políticas que permitan responder equilibradamente a lo que la sociedad espera del gobierno. En este sentido la erosión de un sistema político ya no requiere de revueltas, golpe de estado, etc., hasta escoger mal las políticas que la gente esperaba, para iniciar su fractura.

Estas reflexiones se basan en tres realidades, el análisis conjunto de la gobernabilidad y la democracia, no es exclusivamente político sino depende también de factores económicos, sociales, tecnológicos e internacionales, estrechamente vinculados, estas conclusiones se derivan al comprender la indisoluble vinculación que existe entre el crecimiento económico, la equidad social y la democracia.

De acuerdo con Przeworski, "Numerosos análisis recientes coinciden que las condiciones económicas e institucionales de la gobernabilidad de la democracia radican en: (1) la prosperidad y el crecimiento con moderada inflación o el desempeño económico, (2) una desigualdad en el descenso o la capacidad de los gobiernos para manejar los graves problemas de la pobreza y la desigualdad; (3) el grado de apoyo popular y de legitimidad ganados por los regimenes democráticos o la existencia de instituciones políticas parlamentarias fuertes y sólidas con un clima internacional favorable"²⁵

Existe un reconocimiento de que la gobernabilidad democrática, depende de la capacidad de atender equilibradamente las aspiraciones sociales relacionadas con el crecimiento, el bienestar, la participación ciudadana en el gobierno, la valorización de la calidad de los

²⁵ Przeworski, A., M. Álvarez, A. Cheibub y F. Limongi, "Las condiciones económicas e institucionales de la durabilidad de las democracias" Buenos Aires. Ágora, *Cuadernos de Estudios Políticos*, 1996, pp. 95

gobernantes y la calidad de la gestión pública para mantener esos equilibrios, asegurando la obtención de resultados con transparencia y sin corrupción.

Bajo esta óptica la gobernabilidad democrática responde lo más exactamente posible a la siguiente pregunta ¿cómo es posible equilibrar las demandas por crecimiento económico, equidad social y participación ciudadana, en un mundo que culturalmente ha rechazado la valides de todo modelo para conferir la legitimidad y eficacia a determinadas políticas y actores que confían en su legitimación por resultados, y en donde el arte de conseguirlos se cifra fundamentalmente en la preparación, lucidez y habilidad de los gobernantes, actuando en estrecha vinculación con la comunidad y con la gente?

Se trata de entender la gobernabilidad democrática en función de la habilidad del gobierno y de los diversos actores sociales para combinar adecuadamente en un periodo dado tres grandes aspiraciones que han calado en lo profundo de la cultura cívica de esta época: un crecimiento económico dinámico basado en el mercado; márgenes satisfactorios de equidad, igualdad de oportunidades y protección social, y grados crecientes de participación ciudadana en las decisiones políticas.

Centrados en una perspectiva liberal, la gobernabilidad de las instituciones democráticas depende fundamentalmente de las negociaciones y compensación entre los diversos intereses de los principales actores políticos y de su consiguiente capacidad para crear coaliciones estables de gobierno, para lo cual se deberá promover la inclusión y el diálogo permanente y tomar decisiones con base al consenso ciudadano, haciendo uso incluso de instrumentos de democracia directa como el referéndum y el plebiscito.

Así la calidad de un sistema político será evaluada de acuerdo con la capacidad de sus instituciones y políticas para lograr que el número de personas beneficiadas sea mayor que el de las perjudicadas. Donde el papel del gobierno depende de su habilidad para convertir las demandas individuales en acciones colectivas, construyendo coaliciones que satisfagan al mayor número de ciudadanos posibles.

La gobernabilidad es una situación que solo se pone de manifiesto cuando surgen problemas, haciendo una comparación entre las causas de los problemas de gobernabilidad que experimentan algunos países, se llega a la conclusión que existe un común denominador: el desequilibrio entre los resultados obtenidos por el gobierno en materia de crecimiento económico basado en el mercado, por una parte, equidad y protección social, por la otra, y una mayor participación en el proceso democrático. En tal sentido este fenómeno debe definirse en término de éxito o de fracaso de un gobierno dado, en compatibilizar los factores económicos, sociales y políticos de los cuales depende la satisfacción de un espectro mayoritario de demandas ciudadanas.

Durante los años ochentas se produce en varias regiones el agotamiento, por razones en parte comunes, pero que a partir de sus particularidades podemos diferenciar, de un modelo del Estado de bienestar, manifestándose en la imposibilidad de continuar la sustitución de importaciones promovidas por el estado, el aumento del precio del petróleo, la apelación al endeudamiento externa, la crisis del pago de la deuda para 1982, la caída de los sistemas socialistas en la Unión Soviética y Europa del Este, con la consiguiente búsqueda de

mercado y democracia, explican buena parte de las presiones ejercidas sobre la gobernabilidad.

Debido a esto las consiguientes políticas de ajuste tuvieron por objeto reducir el gasto público, equilibrar los presupuestos, bajar las tasas de inflación y tratar de generar algunos excedentes para contribuir al servicio de la deuda. Si bien en esta emergencia esas políticas fueron necesarias, ellas se tradujeron en una severa contracción económica y un violento retroceso social. Para ello a fines de dicho decenio se comenzó a poner en práctica con diferentes ritmos un conjunto de reformas estructurales, que ponían énfasis en disciplina fiscal y control del gasto público, el mejoramiento de los sistemas impositivos, la liberalización de los sistemas financieros, un menor manejo del tipo de cambio, la apertura de los regímenes comerciales, la privatización de empresas Públicas, la desregulación de la actividad económica y la reducción del tamaño del estado.

Durante un tiempo se atribuyó la inspiración de estas medidas al llamado Consenso de Washington o reformas de primera generación, especie de alianza establecida entre el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, y el Departamento del Tesoro, pero con cierta base en la experiencia se ha sostenido que ello no es plausible, tratando de explicar su falla a partir de las particularidades con que deben aplicarse en cada país, además que podrían ser potencializadas con las de segunda generación.

Ante la crisis de legitimidad de los regímenes políticos, la falta de respuesta gubernamental equilibrada ante las demandas sociales, la falta de consolidación de instituciones democráticas y aunado a ello el fenómeno de transición democrática, surge la imperiosa necesidad de encontrar los nuevos derroteros en la búsqueda del ejercicio del poder con la capacidad de implementar acciones de gobierno en el seno de la legitimidad y sin violentar el marco de derecho.

La gobernabilidad democrática ha cobrado importancia en el sentido que se considera una forma o manera de ejercer el poder, donde los encargados de tomar las decisiones políticas y públicas, hayan sido seleccionados a través de limpias, honestas y periódicas elecciones, pero que además dicha relación no se extinga aquí, sino que continúe en el entendido, que dichos individuos tomen las decisiones e implementen acciones considerando prioritariamente las voluntades de sus electores teniendo repercusiones benéficas a la mayor cantidad de ciudadanos. Bajo un equilibrio constante entre las demandas y las respuestas satisfactorias que implemente la acción gubernamental.

Como se puede observar la Gobernabilidad Democrática basa su existencia en las relaciones entre estado y sociedad, las cuales tendrán que hacer posible la existencia de la legitimidad, eficacia y estabilidad del gobierno, esta relación tendrá como mediador las instituciones, que asumirán la responsabilidad de absorber y procesar las demandas sociales, para dar respuesta a través de sus causas, acciones concretas que satisfagan las expectativas de la sociedad, dentro de un marco de derecho y un contexto de legitimidad democrática. Dicha relación se verá fortalecida o disminuida por el grado de legitimidad, eficiencia y eficacia con que cuenten las acciones emprendidas. En este sentido las instituciones juegan un papel preponderante al constituir las reglas que regularán y permitirán la convivencia armónica entre los individuos de una sociedad.

Bajo esta perspectiva el estudio de las instituciones destaca su importancia para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, por que constituye la base para el desarrollo de las sociedades, toda vez que la calidad de un sistema político será calculada de acuerdo a la capacidad de sus instituciones y políticas para lograr que a través de la implementación de sus acciones, el número de beneficiados sea mayor que el de perjudicados. el papel del gobierno dependerá de su habilidad para convertir las demandas individuales en acciones colectivas, tratando de construir coaliciones que satisfagan al mayor número de ciudadanos. dicho análisis será abordado en el siguiente capítulo, dando a conocer su significado y función en las relaciones de los individuos de una sociedad.

2. EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA

*Los hombres son impotentes para garantizar el futuro,
solo las instituciones determinan los destinos de las naciones.
Napoleón Bonaparte.*

México necesita instituciones, nuevas, fuertes y plurales, aceptadas por los diversos actores, actualmente no existen las reglas del juego funcionales a la creciente pluralidad y competitividad de la arena política y social, cada grupo actúa de acuerdo a inercias de sus demandas, sin organización, ni consolidación de grupos. Por esto se considera fundamental rescatar la importancia de las instituciones y las organizaciones, su interacción e influencia en el desempeño del gobierno. Por tal motivo en el presente capítulo se hace una breve descripción del concepto de instituciones y de organizaciones, además de su importante papel en el desarrollo tanto social, económico y político de toda sociedad.

2.1 Esquema de Institución.

En los últimos años diversos autores han puesto a las instituciones como parte central del análisis político, económico y social. Se puede hablar de la existencia de una corriente contemporánea en las ciencias sociales, llamada *nuevo institucionalismo*, que pretende abordar la historia como un proceso de cambio institucional continuo en el que, desde la división más elemental del trabajo hasta la constitución de los Estados modernos, se han establecido cuerpos cada vez más complejos de rutinas de comportamiento o reglas del juego, las cuales surgen para reducir la incertidumbre en la interacción de los entes sociales y que carecen en primera instancia de información sobre el posible comportamiento de los otros. La repetición durante periodos prolongados de estas rutinas constituye el mundo de las instituciones, ó como lo ha planteado Douglas C. North:

Siguiendo la corriente neoinstitucionalista, se entiende por instituciones, las normas que restringen y condicionan la conducta de los individuos y organizaciones. En particular "son las reglas del juego de una sociedad, o más formalmente son las limitaciones o constreñimientos u obligaciones creados por el hombre que dan forma a la interacción humana. En consecuencia, éstas estructuran los incentivos en el intercambio humano ya sea político, social, o económico. El cambio social delinea la forma en la que la sociedad evoluciona en el tiempo y es a la vez la clave para entender el cambio histórico."²⁶

²⁶ Douglas C., North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p13. El propio North afirma páginas adelante que, "las instituciones reducen la

En este sentido José Ayala Espino escribe: “las instituciones son restricciones por que definen los límites dentro de los cuales ocurre el intercambio y las elecciones de los individuos. Las restricciones fijan los derechos, las retribuciones y también las prohibiciones y sanciones prescritas en la ley y en las convenciones, se trata de un conjunto de normas fiables, cuya función es fomentar la cooperación y mejorar la coordinación.”²⁷

Sin embargo, la estabilidad de las instituciones de ningún modo contradice el hecho de que estén en cambio permanente. Así, las instituciones se convierten en patrones regulares de interacción, reglas reconocidas, aceptadas y puestas en práctica por los actores sociales, siendo así fundamentales para nuestra vida, ejemplo de ellas son: la familia, el lenguaje, el mercado, la propiedad, el mismo estado, etc.

En efecto constituyen una estructura de incentivos que determinan el comportamiento dentro de los individuos como de las organizaciones.

Tienen como función principal, la reducción de la incertidumbre, por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria, estableciendo una estructura estable, pero no necesariamente eficiente de la interacción humana. Esto ocurre por ejemplo, en la política al restringir y determinar cierto tipo de conducta, las instituciones definen las posibilidades y limitan el poder y estrategias de acción.

Las instituciones incluyen todo tipo de limitaciones que los humanos crean para dar forma a la interacción humana. Las limitaciones pueden ser formales e informales: las formales son: normas que idean los humanos como las instituciones del derecho, y las informales son los: acuerdos y códigos de conducta, es decir, los modelos mentales y expectativas que los ciudadanos tienen acerca del comportamiento adaptativo de la función del gobierno, incluso se complementan. Estas limitaciones incluyen aquello que se prohíbe hacer a los individuos y a veces las condiciones en que a algunos individuos se les permite hacerse cargo de ciertas actividades.

Por consiguiente, una parte esencial del funcionamiento de las instituciones es lo costoso que resulta conocer las violaciones y aplicar el castigo.

Al respecto, José Carbonell, refiere que: “las instituciones deben ser consideradas como un todo integrado e interdependiente, por lo que es necesario un exhaustivo ejercicio de lógica institucional. Al establecer la estructura y crear los estímulos para la actuación de los actores, se puede ayudar o estorbar en la eficiencia y funcionalidad del sistema. Dependiendo de las posibles combinaciones institucionales, algunas facilitan la

incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria. Constituyen una guía para la interacción humana. Las instituciones pueden ser creadas como lo son las constituciones políticas de los estados o bien evolucionar simplemente como evoluciona el derecho consuetudinario. Constituyen el marco en cuyo interior ocurre la interacción humana análogas a las reglas del juego de un deporte”. pp. 14-16.

²⁷ Ayala Espino, José. *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México. Fondo de Cultura Económica, 1999, p.76.

administración y la resolución de conflictos sociales y políticos, otras por el contrario pueden llegar a obstruir el arreglo de estos problemas. Depende de la capacidad de incentivar una conducta cooperativa. Una institución será eficiente en la medida en que genera las condiciones necesarias para la coordinación de decisiones sociales. Incluso limitándonos al ámbito democrático, los sistemas adoptados para asegurar la representación, la división de poderes y el mutuo control y en general todo el entramado político, divergen ampliamente.”²⁸

Carbonell refiere que un importante grupo interdisciplinario encabezado por Adam Przeworski ha estructurado estos fenómenos y llegado a la conclusión: que: “lo que hace a las democracias sustentables dado el contexto de condiciones exógenas, son las instituciones y su desempeño.

La democracia es sustentable cuando su marco institucional, promueve objetivos normativamente deseables, como la erradicación de la violencia arbitraria, la seguridad material, la igualdad y la justicia y cuando las instituciones son capaces de enfrentar las crisis que se producen si esos objetivos no se cumplen.

Hay suficientes razones para creer que las distintas arquitecturas institucionales afectan el rendimiento de los sistemas democráticos.

La estabilidad democrática no es solo una cuestión de condiciones económicas, sociales o culturales, pues los diseños institucionales, difieren entre sí en cuanto a su capacidad para procesar los conflictos, en particular, cuando las condiciones son tan adversas que llegan a percibirse que el desempeño democrático es inadecuado... La democracia es sustentable cuando todas las fuerzas políticas importantes encuentran que lo mejor es promover sus intereses y valores dentro del marco institucional.

Y esto significa no solo que estas instituciones deben ofrecer canales para la representación de los diversos intereses sino que, las instituciones o más bien sus efectos no son neutros, es decir, las instituciones no solo determinan la eficacia y funcionalidad del régimen político sino que también afecta la distribución del poder. la participación debe incidir sobre el bienestar de los eventuales participantes”.²⁹

Las instituciones son realidades abstractas, no son cosas que podamos tocar. Las instituciones son normas y reglas que estructuran la acción social. Son el sistema de constricciones y de incentivos del comportamiento de los individuos y de las organizaciones. Las instituciones son las reglas del juego social: ellas determinan no sólo los procedimientos del juego, sino quiénes juegan y quiénes no, con qué equidad o ventaja se practica el juego, quién gana o puede ganar qué, quién paga los costes del juego, etc.

²⁸ Carbonell, José. *El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México*. México, Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, 2001, p.126.

²⁹ Przeworski, Adam, *Democracia sustentable*, Buenos Aires, Paidós, 1990, pp. 157-160.

Las instituciones son importantes, al articular la interacción entre actores. expresan las relaciones de poder y de interés de una determinada sociedad y se corresponden con el fondo de competencias exigidas para practicar exitosamente el juego que estructuran, así como con los modelos mentales y valorativos que lo legitiman. Además del juego y de los actores formales pueden existir actores informales y normas informales, también constitutivas de la institucionalidad, es decir, del verdadero sistema de incentivos de los actores.

Las instituciones son el resultado de un proceso de aprendizaje social expresado en leyes, y no el producto de un acto de voluntad, por esto no pueden ser creadas o modificadas por decreto, por ejemplo, los países en desarrollo no podrían convertirse en desarrollados mediante la copia de un sistema institucional que funciona para determinada comunidad o nación con cierto éxito.

El proceso evolutivo de las instituciones es complejo, y no es fácil efectuar un cambio institucional de manera precipitada, requiere de ciertas condiciones para llevarse a cabo.

Cuando se ha hecho así, las instituciones formalmente decretadas no han sido sino pedazos de papel y han sido suplantadas en la realidad por una institucionalidad informal constitutiva del verdadero sistema de incentivos.

Concluimos de lo anterior que: para analizar una institución no podemos basarnos sólo en la legislación formal ni en las declaraciones de las autoridades formales; lo que necesitamos ante todo es averiguar la estructura de actores y de intereses subyacente, tanto formal como informal y tendremos que considerar las siguientes características para identificarlas: tienen una existencia de orden abstracto, no son tangibles o concretas, forman el capital social y cultura cívica de una sociedad, no tienen objetivos específicos, cumplen una función social, facilitan el marco para que los individuos cumplan sus objetivos específicos, pautan comportamientos, y establecen marcos de constricción y de estímulos de las relaciones individuales y organizativas.

2.2 Esquema de Organización.

Una distinción importante que se hace en este capítulo es la que se ocupa de diferenciar las instituciones de las organizaciones u organismos. Consideraremos a las instituciones como las reglas que tiene o establece una sociedad para su interacción y a la organización u organismo la entenderemos como la forma en que se interrelacionan los individuos con el fin de perseguir un objetivo en común.

Las organizaciones son realidades concretas. Son ordenaciones de recursos concretos y discretos (humanos, financieros, técnicos) para la consecución de objetivos. Por lo mismo, sus reglas estructurantes de las organizaciones tienen naturaleza enteramente diferentes a las reglas o normas institucionales: son normas internas ordenadoras de la administración o manejo de los recursos puestos a disposición de los objetivos organizativos.

Las organizaciones poseen características particulares que nos permiten diferenciarlas de las instituciones, representan a los actores que interactúan en los procesos, mientras que las instituciones son las normas que regulan esta interacción. Su proceso de creación y cambio es distinto del de las normas institucionales: al no ser normas abstractas y referirse, incluso en las organizaciones más complejas, a una realidad discreta, la autoridad organizativa dispone para su alteración de un margen de libertad mucho mayor del que cuentan las autoridades públicas para alterar las normas institucionales.

Cambiar el orden interno de una organización para hacerla, por ejemplo, más eficiente, siempre ha sido un problema difícil; pero es mucho más sencillo que cambiar las instituciones, es decir, el propio orden o estructura social en que la organización actúa. En este último caso, el número de actores relacionados y su autonomía es mucho mayor, la información necesaria para el cambio es más incierta y dispersa, la diversidad y conflicto de intereses y modelos mentales más considerable, la construcción de coaliciones más problemática y los liderazgos necesarios para conducir el cambio más exigentes.

Al igual que las instituciones los organismos proporcionan una estructura a la interacción humana. Conceptualmente lo que debemos diferenciar son las reglas y los jugadores. El propósito de las reglas es definir la forma en que el juego se desarrollara. Pero el objetivo del equipo dentro del conjunto de reglas es ganar el juego a través de una combinación de aptitudes, estrategias y coordinación, mediante intervenciones limpias y a veces sucias.

Los organismos incluyen cuerpos: políticos (partidos políticos, el senado, el cabildo, una agencia reguladora); económicos (empresas, sindicatos, ranchos familiares, cooperativas); sociales (iglesias, clubes, asociaciones deportivas) y educativos (escuelas, universidades, centros vocacionales). Son grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos.

Respecto de las organizaciones, James G March, propone que son: "grupos de hombres, resultado de colaboración y cooperación para lograr una mayor eficacia en la consecución de fines comunes a los individuos del grupo."³⁰

Que organismos cobren vida y como evolucionan, son hechos determinados fundamentalmente por el marco institucional y a su vez ellos influyen en la forma en que evoluciona el marco institucional.

³⁰ Herbert A. Simon y G. March, James. *Teoría de la organización*. Barcelona-Caracas, Ariel, 1981 p. 9. Páginas adelante, se propone que en base a su comportamiento las organizaciones pueden agruparse en tres grupos: 1) Que los miembros de las organizaciones y en particular los empleados son primordialmente instrumentos pasivos capaces de realizar su trabajo y recibir órdenes, pero no de una acción iniciativa o de ejercer influencia en cualquier forma relevante. 2) Los miembros traen a sus organizaciones actitudes, valores, objetivos, que han de tener un motivo o ser inducidos a participar en el sistema de comportamiento de la organización, hay un paralelismo incompleto entre el objetivo de la organización y su objetivo personal, y que conflictos potenciales o actuales sobre el objetivo dan importancia central a los fenómenos de poder, actitud y moral en la explicación del comportamiento de la organización. 3) Los miembros de la organización son autores de decisiones y solucionadores de problemas y que los procesos de percepción y pensamiento son de importancia central para la explicación del comportamiento en la organización.

Los organismos se crean con propósitos deliberados, como consecuencia de la oportunidad, la cual en general es debida al conjunto de limitaciones existentes (tanto las institucionales como las tradicionales de la teoría económica) y en el curso de sus desempeños para lograr sus objetivos constituyen una fuente principal de cambio institucional.

El cambio institucional es un proceso complicado que puede ser consecuencia en cuanto a normas, limitaciones informales, y diversas clases de efectividad y observancia coercitiva.

En este sentido, aunque las normas formales pueden cambiar de la noche a la mañana como resultado de decisiones políticas o judiciales, las limitaciones informales encajadas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta son mucho más resistentes o impenetrables a las políticas deliberadas.

De esta manera siguiendo con la analogía que establece North, respecto de las instituciones con un equipo deportivo, se establece que las normas formales e informales y el tipo y la eficacia de su obligatoriedad, determinan la índole total del juego.

Como consecuencia algunos equipos tienen éxito de violar continuamente las normas, con lo que intimidan al contrario. El resultado de esta estrategia dependerá obviamente de la efectividad del monitoreo y de la severidad del castigo. Algunos códigos de conducta limitan a los jugadores a pesar de que podrían salirse con la suya si aplicaran violaciones efectivas.

De todo esto se desprende el importante papel que deben jugar, la constitución y el entramado de leyes en su conjunto estableciendo las reglas del juego político y donde se plasman la naturaleza y alcance de los controles y equilibrios entre los actores y los límites de la actuación estatal.

Estas limitaciones culturales no solamente conectan el pasado con el presente o el futuro, sino que nos proporcionan una clave para explicar la senda del cambio histórico.

Instituciones y organizaciones conforman el sistema total de constricciones, de incentivos y de oportunidades de un determinado sistema social. Consiguientemente, de ellas depende el nivel de desarrollo político, económico y social. Al respecto se ha reconocido la importancia de las instituciones; pero su significación precisa para el desarrollo económico y social es un descubrimiento muy reciente. En realidad hasta finales de los ochenta, no comenzó a percibirse la relevancia de la distinción entre instituciones y organizaciones, incluso, la metáfora relevante era, la sociedad como una organización de organizaciones. Fue principalmente tras la incorporación de los costes de transacción a la teoría económica y al análisis de los procesos políticos y sociales cuando comenzó a revelarse no sólo la importancia de las instituciones para el desempeño económico sino la correlación sistémica existente entre instituciones y organizaciones.

Hay un reconocimiento de la importancia fundamental de las instituciones para el desarrollo: Las explicaciones de las enormes diferencias de nivel de vida entre los países han variado con el tiempo. Durante siglos, el acceso a los recursos naturales, tierra y

minerales se consideró un requisito imprescindible para el desarrollo. Después se pensó que la clave para el desarrollo era, la infraestructura física: maquinarias y equipos. Pero las máquinas y los equipos eran la materialización de los conocimientos e ideas y nadie conseguía explicar de forma sencilla por qué la tecnología se desarrollaba mejor y más deprisa en unas partes del mundo que en otras. Otros factores como el capital humano han merecido desde entonces gran atención como posibles soluciones del enigma. A partir del decenio de 1980 el interés se orientó hacia el importante papel de unas políticas idóneas como explicación del por qué los países acumulan capital humano e infraestructura física a velocidades diferentes. A su vez, esto ha llevado al interés preferencial por otro elemento, la calidad de las instituciones de un país.

Han surgido otros interrogantes nuevos y más complejos. ¿Qué estructuras institucionales son las más indicadas para la prosperidad de los mercados? ¿Cuál es el papel del Estado como agente directo (principalmente en la prestación de servicios) y como determinante del contexto institucional en que funcionan los mercados? ¿Qué relación hay entre las políticas y las instituciones y el proceso de desarrollo? Tras esta larga exposición, los autores advierten, que aunque unas políticas idóneas pueden por sí solas hacer que mejoren los resultados, los beneficios aumentan enormemente en los países con mejores instituciones.

Se deduce, que los países reformadores no pueden conformarse con mejorar las políticas; deben también buscar la manera de fortalecer el entorno institucional de la misma. Desde una óptica oficialista, el Banco Mundial ha expresado la importancia económica de las instituciones y ha advertido del error consistente en centrarse sólo en la calidad sustantiva de las políticas públicas. Para mejorar el sistema institucional de un país, el Banco confía ante todo en la acción del Estado, al que considera actor principal del cambio institucional. De ahí la importancia de fortalecer lo que el Banco llama la capacidad institucional, entendida como la capacidad estatal para establecer y garantizar el conjunto de normas en que se apoyan los mercados y que les permite funcionar.

El punto clave de la conexión entre instituciones y desarrollo es obviamente el cambio institucional. Si no disponemos de una buena teoría del cambio institucional no será posible ni definir en qué consiste la capacidad institucional del Estado, ni indicar con fundamento qué deba hacerse para construir o fortalecer esta capacidad. Sin una teoría del cambio institucional, estamos condenados a dar o a seguir recetas, a veces quizás acertadas y aceptables, pero por casualidad, ya que se presentan o sin fundamentación o sin otro fundamento que el de haber funcionado en otros países.

Respecto de la importancia y objetivo que cumplen las instituciones, Ricardo Uvalle Berrones en su análisis: La Importancia del Estado y Mercado como Instituciones, establece que dichas instituciones: "organizan, aprovechan, utilizan y distribuyen los recursos de la sociedad con base en sistemas de cooperación que permiten desarrollar a los agentes económicos y sociales en términos de cultura de los emprendedores. Menciona que esta relación es uno de los elementos básicos de la vida moderna. Puesto que su responsabilidad es también de alcance social, lo cual significa que su desempeño se relaciona con el sistema de vida que se organiza en el marco de instituciones convenidas y reconocidas.

Así, como institución, la economía de mercado cumple con el propósito de favorecer la coexistencia de individuos, personas, empresas y sistemas de competencia orientados al mejor aprovechamiento de los recursos que, permiten satisfacer las necesidades sociales e individuales.

Su forma de organización se sustenta en reglas que genera, define e institucionaliza la autoridad pública con el concurso de los agentes sociales y económicos. Se sustenta en una base constitucional, jurídica y política que la define como un sistema de instituciones regido por derechos, restricciones e incentivos.³¹

En esta postura el estado constitucional y democrático es un arquetipo institucional que se caracteriza por someter el poder a los pesos y contrapesos, evitando que se convierta en entidad extraña y sobrepuesta a la propia sociedad.

El estado no se identifica así mismo; en todo caso es reconocido como una institución necesaria, promotora y esencial para la vida en sociedad y por tal motivo es un poder que debe estar sujeto a las normas escritas y no a la discrecionalidad de la autoridad Pública. Es por tanto un poder acotado, limitado y regulado par evitar que su contundencia material se vierta de manera negativa a la sociedad.

La gobernabilidad democrática, se encuentra relacionada de manera intrínseca a los conceptos de orden, estabilidad, eficacia y legitimidad política, en este sentido arribamos al punto en que nuestra preocupación se enfoca en analizar los problemas en la presentación y aplicación de las decisiones políticas, esta preocupación no-solo se centra en la efectividad con la que los actores políticos arriban a decisiones sino también, y principalmente en la capacidad institucional y gubernamental para aplicarlas e implementarlas en el escenario público.

Bajo una perspectiva democrática, además de la toma de decisiones bajo las reglas del juego, importa también la capacidad gubernativa de aplicarlas.

Así, la gobernabilidad democrática, será entendida como la capacidad de presentar e implementar decisiones políticas mediante causas institucionales y las reglas del juego establecidos en los regimenes democráticos.

Al respecto Giovanni Sartori menciona que; "Una teoría de la democracia es empíricamente verdadera cuando tiene éxito en su aplicación, es decir, cuando su funcionamiento en la práctica corresponde a las expectativas o procedimientos en teoría, por el contrario, son empíricamente falsas las democracias que en la práctica pervierte sus ideales profesados, y cuyos logros son muy diferentes de sus propósitos declarados"³².

³¹ Uvalle Berrones, Ricardo, "Estado y mercado: Instituciones fundamentales para la gestión Pública en una sociedad democrática", en *Revista Venezolana de Gerencia*, Año 7, No. 18, Abril-Junio, 2002 pp.309-313.

³² Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia Vol. II*, México, Alianza editorial, 1989, p.332.

Tanto las instituciones como las organizaciones se sujetan a normas y reglas, sin embargo, al igual que su conceptualización hay diferencias sustanciales entre unas y otras, como hemos mencionado las instituciones como función Pública, constituyen un conjunto de valores, principios y normas formales e informales que pautan el acceso promoción o retribución, la responsabilidad, la relación con la dirección de las políticas ciudadanas, etc., en fin aspectos de la vida funcionaria considerados socialmente relevantes.

En cuanto a las organizaciones desde el punto de vista de la función pública, son la suma de recursos humanos puestos al servicio de una o del conjunto de organizaciones públicas administrativa, y operan dentro de un marco institucional, pero se encuentra ordenado para obtener resultados específicos de su organización.

De manera general las diferencias entre unas y otras son las siguientes: -su bien jurídico protegido es diferente, la autoridad que las produce también, el proceso para su producción o modificación, las consecuencias de su infracción y el tipo de conocimiento necesario para articularlo.

De forma más específica las normas institucionales, proporcionan estabilidad y rigidez, sólo el legislativo promueve su cambio, dentro del ámbito constitucional y sólo en los aspectos formales, además garantizan valores y principios de convivencia social. En cuanto a las normas organizativas, su naturaleza es instrumental, su disposición es orientada a la eficacia y eficiencia en la consecución de objetivos, son de disposición y gestión instrumental de recursos humanos para la consecución de los fines.

Un ejemplo de la importancia de las instituciones y organizaciones en el desarrollo de una nación es el de Japón, "como una gran potencia industrial, los teóricos de la organización han sido conscientes de la relación entre la cultura y la dirección. Sin apenas, recursos materiales, sin fuentes energéticas y con más de ciento diez millones de habitantes apiñados en cuatro islas montañosas, Japón ha conseguido la mayor tasa de desarrollo, el nivel más bajo de desempleo, y una de las más grandes y fructíferas organizaciones y una población laboral de las mejor pagadas en el mundo.

Al respecto se resalta que las razones de esta transformación se basan en el papel principal que han jugado la cultura y modo de vida de este misterioso país. Cuando se habla de cultura y de valores, nos referimos a modelos de desarrollo reflejados en un sistema de sociedad compuesto de conocimientos, ideologías, valores, leyes y un ritual diario."³³

En su afán por encontrar explicaciones a la gran diferencia de desarrollo entre unas naciones y otras, los intelectuales han propuestos a través del tiempo diversas explicaciones al respecto, como ya lo mencionamos, en un primer momento esta diferencia se atribuía a la posesión de factores como lo eran los recursos naturales, la tierra y la minería, mas tarde se pensó en que dicho desarrollo se sustentaba en una infraestructura física, como lo es el capital, las maquinarias en fin, la utilización de tecnología, mas tarde dicho sustento se refirió al desarrollo del capital humano, a partir de los ochentas sea ha puesto especial interés en las políticas públicas idóneas y hasta hace algunos años sea ha dado especial

³³ Gareth, Morgan, *Imágenes de la organización*. México, Alfa omega, 1998, pp. 99-101.

importancia a las instituciones y organizaciones no restando por ello importancia a los aspectos antes mencionados.

Los estudiosos observaron que no tan solo era necesario tener o contar con los recursos tanto naturales como tecnológico y aun que el desarrollo del capital humano era importante, no era suficiente, incluso diversos gobiernos entendieron que la implementación de políticas idóneas o que para unos países habían funcionado estupendamente, para otros eran no muy productivas y en algunos casos hasta perjudiciales, a partir de estos hechos surge la importancia del enfoque de considerar o encontrar en las instituciones y organizaciones el punto neurálgico para entender el desarrollo económico de diversas naciones, a partir del establecimiento de reglas, normas y del surgimiento y relación de conglomerado de organizaciones.

A partir del establecimiento de normas y leyes para regular la relación entre diversas organizaciones, se establece el marco en el cual los individuos agrupados en organizaciones se relacionarán e interactuarán con el fin de alcanzar sus objetivos particulares.

Si bien el motor de la historia lo constituyen las luchas por el poder, por eliminar las desigualdades, por alcanzar la libertad, por obtener satisfactores materiales, por alcanzar el desarrollo, el fondo de esta lucha es la búsqueda, primero como interés individual y en segundo obligado de manera colectiva, de alcanzar un bienestar común.

Con su intención por proporcionar este bienestar común en circunstancias de igualdad y de respeto, el gobierno establece, que a partir de la relación e interacción que se dé entre instituciones y organizaciones, y con apego a las normas y reglas establecidas por sí mismas ya sean informales o formales, se procurará obtener condiciones idóneas para alcanzar el desarrollo de la nación.

En este sentido, su importancia estriba por lo menos para el Estado, en que proporcionan el marco, al cual se han de sujetar y en el que se establecerán las políticas públicas procurando no violentarlo.

El presente gobierno ha hablado de un cambio, de un proceso de transición en el cual se están estableciendo estas reglas del juego, modificándose ya sea con la creación o extinción de organizaciones el tejido social. Ha veces, se pondera si el costo económico y social que tiene buscar la legitimidad de las instituciones gubernamentales, supera en gran medida a los resultados y beneficios obtenidos en este.

Alguna vez, nos ha pasado por la mente pensar si realmente es importante la búsqueda de la democracia o lo que realmente importante es, el mejoramiento a de nuestra situación económica, ya que el problema surge cuando no son cumplidas nuestras expectativas, lo cual es debido a que durante el proceso de proselitismo político todos pero absolutamente todos los aspirantes al poder, enarbolan y agitan banderas de justicia social, igualdad, fraternidad, respeto, lealtad, honestidad, etc., pero al estar en el poder, esa visión tan amplia y entendida del conglomerado de necesidades de una nación, se convierte tan sólo en una visión limitada de intereses particulares y clientelitas que no va mas allá de la atención de problemas coyunturales.

Como se ha analizado el desarrollo de una nación no está determinado, solo por factores estructurales, sean naturales, materiales, tecnológicos e inclusive humanos, sino se condiciona y supedita al conjunto de normas establecidas para regular la relación entre organizaciones, las cuales son expresiones conciliadoras de intereses individuales a partir de identidades y objetivos en común. Ha quedado establecido que los individuos por sí solos, no pueden hacer nada para garantizar el futuro de las naciones, sino es a través de las instituciones y la relación intrínseca entre organizaciones a partir de su organización como se determinarán los destinos de las naciones.

Son las instituciones las encargadas de regular la relación entre los diversos actores políticos, sociales, económicos y sus organizaciones, siendo por tanto el Estado el promotor de establecer y garantizar el cumplimiento y observancia de las normas o reglas que apoyan y permiten el desarrollo de la sociedad. Las instituciones son normas que restringen y condicionan la conducta de los individuos y organizaciones (realidades concretas, que ordenan recursos concretos y directos para la consecución de un objetivo en común), fijan los derechos, las retribuciones y también las prohibiciones y sanciones prescritas por la ley.

Tienen la función de reducir la incertidumbre en la interacción de los entes sociales, esto es todo tipo de limitación para dar forma a la interacción humana, su eficiencia se determina en la medida que generan las condiciones necesarias para la coordinación de decisiones sociales. En este orden de ideas, los capítulos precedentes sientan las bases para entender las características que debe tener un gobierno que su gestión se encamine al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y bajo que condiciones deberá transitar su transformación.

Una vez planteados los aspectos teóricos, podremos llevar a cabo el seguimiento de acciones gubernamentales, con el fin de determinar si se apegan o no, a dichos criterios y reglas y sobre todo si los resultados obtenidos, coinciden con las expectativas esperadas por la ciudadanía propuestas por el gobierno federal al inicio de su administración.

El presente gobierno plantea que una vez alcanzada la alternancia en el poder, asume el compromiso de llevar a cabo la transición de un gobierno autoritario a uno democrático, sobre la base de estrategias de transformación demográficas, políticas, sociales y económicas, dentro de un marco de fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, creando las condiciones de manera conjunta con la sociedad (diversos actores sociales) para que la función pública lleve a cabo el procesamiento y aplicación de decisiones políticas y puedan desarrollarse con eficiencia, legitimidad y respaldo social, sin violentar el marco de derecho y en un contexto de legitimidad democrática.

3. RETOS Y PERSPECTIVAS DEL NUEVO REGIMEN INSTITUCIONAL

En México durante muchos años las elecciones consistieron tan solo en la asignación de votos. Por esto el 2 de julio del 2000 el país presenció una jornada histórica electoral, en tanto que por primera vez en 71 años, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), perdió la presidencia de la república. La derrota del (PRI) partido hegemónico esperada y todo, no deja de sorprender.

Más aun, en la manera y condiciones en que se dio su pérdida de poder, me refiero en primer lugar a que, no existió una verdadera resistencia del partido oficial por dejarlo, ejemplo de ello fue: " El reconocimiento del mandatario en turno, Ernesto Zedillo a Fox por su triunfo."³⁴ En segundo lugar no hubo necesidad de esperar la solución en el litigio ante los tribunales y no en las urnas, y por último, el hartazgo ciudadano por mas de 7 décadas de un gobierno autoritario y que si bien decía actuar en representación de los intereses nacionales y de la defensa de los ideales de la revolución mexicana, en los últimos años se mantuvo mas de cerca de las posiciones de las derechas políticas. Y si aunado a esto se considera que los sufragios se movieron simplemente por sacar al PRI de los Pinos, como proclamó Vicente Fox a lo largo de su campaña, podríamos decir que su derrota fue contundente.

Así, el último año del siglo XX contempló la llegada de una de las condiciones básicas que permiten hacer referencia a una democracia, es decir, la alternancia del poder, el triunfo electoral de un bloque político, distinto al hegemónico, el Partido Acción Nacional (PAN), donde se agrupaban parte de los empresarios del país, encubiertos bajo el nombre de los "Amigos de Fox", al oportunista partido Verde Ecologista, a grupos de priistas resentidos y cooptados, ejemplo: Alfonso Durazo, Francisco Gil Díaz, etc., a grupos de izquierda que invocando el "voto útil", para derrocar al PRI, quisieron participar en un desfile triunfal, aunque fuera de la derecha, con todo ello y la evidente participación de ciudadanos atraídos exclusivamente por el carisma de Vicente Fox, fueron hechos destacados para que el resultado del proceso electoral del dos de julio del 2000 culminara con la derrota del PRI.

³⁴ El presidente Ernesto Zedillo reconoció el triunfo del candidato de la Alianza por el Cambio, Vicente Fox, a quien minutos antes había manifestado telefónicamente, la absoluta disposición del gobierno que encabeza a fin de colaborar, desde ahora y hasta el próximo 10, de diciembre, en todos los aspectos que sean importantes para el buen inicio de la siguiente administración federal, luego de expresar por el bien de nuestro querido México, mis muy sinceros votos por el éxito del próximo gobierno que presidirá el licenciado Fox. La jornada, México. 03-07-2000.

Bajo estas condiciones un factor realmente benéfico para la transición de poder, fue que el proceso electoral se desarrolló en un ambiente pacífico en su mayor parte, otorgando o vislumbrando de alguna manera la aceptación y convencimiento de la necesidad de un cambio, el cual sustentaría por lo menos en un primer momento, la estabilidad política para llevar adelante la segunda generación de reformas estructurales, sugeridas al gobierno mexicano por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM)

Así, ante la necesidad de dar continuidad al proyecto neoliberal y la inevitable salida del partido oficial de la silla presidencial, se encontraba una respuesta favorable para su continuidad con el resultado de la victoria del PAN, el cual por sí no fuera suficiente, contó con el apoyo popular sustentado en el carisma del candidato y en la esperanza de, "ahora sí", mejorar las condiciones de la vida de la población.

La similitud del proyecto de Vicente Fox con la estrategia seguida por los tres gobiernos anteriores, así como el apoyo decidido por el FMI y BM, son las claves para entender que se daría continuidad a la política económica.

En tal sentido la presentación y el análisis de la propuesta económica de Vicente Fox a los mexicanos para obtener su voto, así como las acciones en materia económica emprendidas por el gobierno foxista ocuparan las siguientes paginas.

3.1 Promesas de campaña.

El día 18 de diciembre de 1999, "la Alianza por el Cambio (AC) integrada por el Partido Acción Nacional y el Partido Verde Ecologista mexicano (PVEM), entregó al Instituto Federal Electoral (IFE), la documentación exigida por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) para el registro formal de su coalición, donde se establecen los términos en que se conforma la coalición, así como las normas que regirán su funcionamiento, y lo más importante la visión del país que propone la coalición y la manera como se puede alcanzar desde la presidencia y el congreso."³⁵

Alianza por el Cambio propone en términos generales que México sea un "país plena e integralmente desarrollado", sin definir de manera alguna el significado del "desarrollo pleno e integral", redundando en que eso significa alcanzar el desarrollo de la sociedad, además, de no especificar los criterios seguidos para alcanzarlo diciendo solo que, forma parte de un proyecto de nación a largo plazo.

Para llegar a ese México, Alianza para el Cambio establece 10 compromisos: 1) Mas empleos y mejores salarios, 2) Superación de la pobreza y justa distribución del ingreso, 3) Acceso a la educación de calidad; 4) Ataque frontal a la corrupción; 5) La construcción un país seguro; 6) Un gobierno al servicio de los ciudadanos, 7) Impulsar el desarrollo regional equilibrado, 8) Establecer una nueva relación entre todos los mexicanos; 9) Gobierno ecologista y 10) Papel activo de México en el mundo.

³⁵ Beltrán del Río, Salvador. "El cambio de la Alianza", en *Voz y Foto*, México, Marzo del 2000, p. 9.

Como podemos ver nada especial ni novedoso, apenas un listado de buenos descos que responde ciertamente a la coyuntura política-electoral, sin embargo, uno de los puntos que al tiempo cobraría especial importancia es, el ataque frontal a la corrupción.

En dicho documento se ahonda en cada uno de los puntos con un marcado voluntarismo. Por ejemplo en materia de empleos y mejoras en salarios, se habla de la necesidad de crear las condiciones para que la economía crezca a tasas del 7 por ciento y genere cuando menos un millón trescientos mil empleos anuales, garantizar la estabilidad de los indicadores fundamentales de la economía y asegurar la solidez del sistema financiero, combatir el rezago laboral y el subempleo en que viven millones de personas, aumentar el poder adquisitivo, etc., en otra parte se propone el diseño de una política social de estado con visión a largo plazo y así por lo general buenos propósitos y compromisos tan generales que, bien podrían ser postulados por cualquier organismo político. Hasta aquí podemos decir que la diferencia no está en las propuestas de Alianza por el Cambio (AC), con las de los otros partidos, sino, como veremos más adelante en la manera de alcanzarlos, es decir, en los instrumentos y las estrategias diseñadas para cumplir dichas promesas.

3.2 Proyecto Económico.

Durante su campaña electoral Vicente Fox planteó “un proyecto económico distinto” al del PRI, sustentado en: a) lograr un crecimiento de la economía con calidad, b) incrementar la productividad de la inversión, c) atraer grandes volúmenes de inversión extranjera e d) impulsar la generación de empleo.

a) Crecimiento de la Economía con calidad. Para Alianza por el Cambio (AC) se dice en su programa, crecer con calidad significa que, el crecimiento debe tener efectos redistributivos, plantea considerar que el crecimiento y la equidad son: producto tanto de la política económica como de la política social, ambas inciden, por lo que propone:

1.- Cambio cualitativo en los programas de superación de la pobreza orientando la generación de oportunidades de inversión, producción y empleo hacia todos los mexicanos.

2.- Cambio cuantitativo duplicando a lo largo del sexenio 2001-2006, los recursos aplicados a la política social

3.- Democratizar la economía mediante un programa de intervención selectiva y temporal del gobierno con instrumentos que generen capacidades y abran oportunidades para que los ciudadanos excluidos se integren al proceso de desarrollo.

4.- Captar de manera masiva el ahorro popular a través de un gran sistema nacional de micro crédito y banca social que permita ser de los excluidos los nuevos emprendedores.³⁶

³⁶ Martínez García, Carlos, “De los Cristeros a Fox”, en *La Jornada*, México, 20 de Febrero del 2001. El gobierno Foxista anunció en febrero del 2001, que el “Programa de Micro créditos para los changarros, mediante el cual se otorgaran financiamiento de entre 700 (setecientos pesos) a 30 mil pesos, arrancara la segunda quincena de marzo... El gobierno federal dijo la coordinadora del programa, canalizara 200 millones de pesos en una primera etapa al financiamiento de changarros por medio de organismos no gubernamentales

5.- "Impulsar el desarrollo regional equilibrado con especial atención en el sur de la república y en las áreas rurales, para la generación de empleos en las zonas rezagadas y los municipios más marginados, captar las inversiones que permitan a los mexicanos tener la oportunidad de emplearse en su propia tierra, el gobierno de la Alianza por el Cambio, mejorará la infraestructura para la producción de estos municipios y establecerá un sistema de incentivos a la inversión."³⁷

Así mismo, para lograr el crecimiento con calidad se propone en el proyecto económico de Vicente Fox: "Una reforma fiscal que, simplifique (elimine) las tasas y exenciones, privilegie impuestos al consumo y establezca estímulos a la inversión y al ahorro de las personas físicas y morales."³⁸

Para Fox, la reforma fiscal se convierte en pieza clave en su proyecto económico, piedra angular, como vía para estimular el ahorro, las inversiones y transformar la recaudación en motor de desarrollo. Teniendo como criterios la equidad de cargas, simplificación de pago y eficacia en la administración, teniendo como objetivo la disposición de mayores recursos para beneficiar a los más pobres.

La reforma se plantea de una manera simple: "por un lado se trata de disminuir el impuesto a los sectores de mayores ingresos y, se dice, que con ello se incrementará de inmediato el ingreso nacional en la misma proporción de la disminución impositiva, como la población de mayores recursos no eleva su consumo con la reducción de impuesto, el monto disminuido se canaliza al ahorro, lo cual automáticamente incrementaría la inversión."³⁹

Al mismo tiempo: "para reducir la demanda y controlar la inflación etc., se propone gravar el consumo, es decir, homologar la tasa del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a 15%, esto es, quitar la tasa cero a los alimentos y medicinas, libros, estancias hospitalarias, etc."⁴⁰ Se propone gravar el consumo, es decir, homologar la tasa del IVA a 15%, esto es, quitar la tasa cero a los alimentos y medicinas, libros, estancias hospitalarias, etc. Con estas medidas el programa foxista considera posible, "incrementar el ahorro interno del sector privado, de un 22% del Producto Interno Bruto (PIB) al 25% hacia el tercer año de gobierno."⁴¹

que estarán encargados de la administración de los recursos, evaluación de proyectos y del establecimiento de las garantías sociales.

³⁷ Beltrán del Río, op. cit. p.10.

³⁸ *Ibid.*, p. 9

³⁹ En la propuesta de la Reforma Fiscal del presidente Fox, se propone disminuir la tasa máxima del impuesto sobre la renta (ISR) del actual 40% al 32%. Los empresarios por su parte proponen reducirla hasta un 25%. La Jornada, México, martes 20 de marzo del 2001:20.

⁴⁰ En el proyecto de Fox, se propone reducir el consumo de un incremento real de 8.1 en el 2000 a 3.5, en el 2001. Criterios Generales de política Económica para el 2001, Poder Ejecutivo Federal, diciembre de 2000.

⁴¹ En el Programa Anual de Financiamiento del Desarrollo, que guió la estrategia económica del presidente Ernesto Zedillo, se propuso elevar también el ahorro interno aunque de manera más modesta, del 16.1 por ciento al 17.7 por ciento, del PIB, es decir, el 1.6 por ciento, en cambio el gobierno de Fox supone posible incrementar el ahorro privado en 3 puntos "estímulos a la inversión y al ahorro de las personas físicas y morales"

De manera similar al Programa Nacional del Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 1997-2000, que guió la estrategia económica en el gobierno Zedillista, el cual planteaba, que el mantenimiento de las finanzas públicas sanas es una condición necesaria para incrementar el ahorro público; el proyecto económico de Vicente Fox se propone "incrementar los niveles de ahorro del sector público del actual 2 % del Producto Interno Bruto (PIB) a por lo menos un 3 %, proponiendo como objetivo el obtener un equilibrio operacional en las finanzas públicas al cuarto año de gobierno."⁴²

b) El elevar la productividad de la inversión. El proyecto Foxista plantea elevar la productividad de la inversión y se propone pasar de un cociente de inversión/PIB de 5: 25% de ahorro para una tasa de crecimiento del 5% del PIB a otro de 4, con lo cual, si se realiza una inversión del 30% de PIB, se lograría un crecimiento a tasas superiores al 6%

"Lo que en conjunto con las demás acciones mencionadas, podría permitir que nuestra tasa de crecimiento llegara hasta el 7.5 por ciento anual."⁴³

Para lograr el incremento de la productividad, el programa de Vicente Fox propuso:

1.- El realizar las reformas necesarias en aquellos sectores de mayor posibilidad de atracción de inversión del sector privado nacional y extranjero: el agropecuario, el financiero, el energético, el transporte, el de comunicaciones, entre otros.

2.- El mejorar los servicios públicos mediante la reducción de costos de operación de empresas paraestatales clave (Comisión Federal de Electricidad (CFE), Petróleos Mexicanos (PEMEX), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) e Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y minimizar costos de tramitación de las actividades del sector privado. Apoyar la inversión e infraestructura básica de transportación, puertos y comunicaciones que reduzcan los costos de la transacción de las empresas privadas.

3.- El asegurar mediante la política industrial, la innovación y la competitividad, una inserción exitosa de nuestro aparato productivo en el área de cambio tecnológico, la globalización y la economía del conocimiento. Una política industrial enfocada a producir mejor y dirigida a reducir la brecha en la productividad que tenemos con nuestros principales socios comerciales.

c) Aumentar la inversión extranjera. Con el fin de atraer la inversión extranjera, que desempeña en este modelo un papel clave, el proyecto foxista propone llevar a cabo las siguientes tres acciones:

1.- El establecer reglas de competencia claras y transparentes en los mercados de la economía mexicana.

⁴² Beltrán del Río, *op. cit.*, p. 9

⁴³ Beltrán del Río, *op. cit.*, p. 10

2.- El ofrecer garantías jurídicas con leyes modernas y adaptadas a la nueva inserción de México en el mundo.

3.- Apertura a alianzas estratégicas de las empresas paraestatales.

Esto refleja en todo caso la intención de eliminar cualquier obstáculo a la llegada de inversiones foráneas, eliminando toda restricción a su ubicación, evitando cualquier posible regulación a sus actividades y ofreciendo a las empresas estatales como posibles receptoras de capital extranjero. Partiendo de lo anterior, el foxismo resulta un proyecto obstinado en atraer inversión extranjera a cualquier costo y para alentar la inversión extranjera directa, el proyecto de Fox señala: "En concreto se reforzaran los mecanismos que eliminen los elementos que generan incertidumbre y los obstáculos que reducen de manera artificial los rendimientos del capital invertido."⁴⁴

Dejando a la imaginación los elementos a eliminar para evitar la incertidumbre y los obstáculos a superar para elevar la ganancia del capital.

d) Empleo. Para generar las plazas de trabajo suficiente para dar empleo a los jóvenes que se incorporan anualmente al mercado laboral, población estimada en un millón 300 mil personas, el proyecto Foxista propone emprender tres acciones:

1.-Instrumentar el programa de reformas sectoriales y modernización del sector público para crear el marco institucional que permita a la economía pasar de una plataforma de crecimiento promedio del 7%.⁴⁵

2.- Apoyar a las pequeñas y medianas empresas y a la industria local, para reducir el costo de la generación de un empleo formal en la economía entre los niveles 70 y los 90 mil dólares. Este valor permitirá la generación de 1.5 millones de empleos con una tasa de inversión equivalente entre 24 y 31 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB).

3.-Sostener el programa de impulso a la capacitación en el trabajo de escolarización formal que permita mejorar las condiciones de empleo y remuneración de los trabajadores.

Cabe resaltar, que al momento de plantear que el crecimiento del empleo se hará mediante el apoyo a la mediana y pequeña empresa, se pierde de vista que la mayor parte de este tipo de empresas esta vinculada al mercado interno que, como hemos visto no se considera prioritario en el corto plazo. Tampoco se tomo en cuenta que las empresas medianas y pequeñas, proveedoras de grandes compañías exportadoras, dependen de la dinámica importadora de los Estados Unidos, economía cuyo proceso recesivo afectó, sin duda, a las pequeñas y medianas empresas exportadoras indirectamente.

⁴⁴ *Criterios de Política Económica para el 2001*, Poder Ejecutivo Federal, México, Diciembre, 2000, p.17

⁴⁵ Lustig y Stern, "Expansión de los Programas de reducción de la Pobreza: Oportunidad, Empoderamiento, y seguridad", en *Finanzas y Desarrollo*, Publicación Trimestral del Fondo Monetario Internacional, Washington DC, Diciembre 2000, p. 6. Las medidas encaminadas a mejorar el funcionamiento del estado y de las instituciones sociales fomenta el crecimiento y la equidad, al reducir las restricciones burocráticas y sociales para la acción económica y la movilidad social.

Pero además, cuando este proyecto económico, ofrecido por Vicente Fox para apoyar su candidatura a la Presidencia de la República, se dirigió a todos y en especial para aquellos a quienes el PRI les había negado la oportunidad de vivir en una sociedad solidaria, equitativa e incluyente, en la que impere la justicia social, se pretendió hacer creer que las condiciones de pobreza y exclusión dependen de quien gobierne y no del modelo económico imperante.

De esta manera, se justifica la continuidad del proyecto neoliberal y supone que sus efectos sociales negativos pueden evitarse con un gobierno proveniente de un partido diferente del PRI, del cual surgieron los presidentes promotores de la era neoliberal. El proyecto propuesto por Fox a los mexicanos tiende fundamentalmente a mantener el modelo neoliberal, aunque se le quiera dar un rostro humano.

No obstante, algo que sorprende es, que a lo largo del proyecto económico de Fox en ningún momento se haga referencia a los efectos que sobre la economía nacional pueden traer consigo el precio internacional del petróleo y el comportamiento de la economía norteamericana (situación que se corrige en los criterios de política económica para 2001). Ese descuido provocó que muchas expectativas creadas en la campaña electoral hayan tenido que ser revisadas y modificadas quitándole todo el peso del optimismo.

En el mes de octubre del 2000, al dar a conocer Luis Ernesto Derbez y Eduardo Sojo, coordinadores del equipo de transición, las metas económicas para el año 2001, las cosas se presentaron muy distintas a las ofrecidas durante la campaña electoral, bien venidos a la realidad, pues la disminución del ritmo de crecimiento de la economía, así como lo reducido de los recursos fiscales a disposición y la prevención de una disminución del precio del petróleo, hicieron perder el optimismo del candidato.

Para Derbez y Sojo: La desaceleración de la economía, así como la reducción en el precio del petróleo, aunado a la dinámica regularizable de algunos componentes del gasto público, permiten prever que será necesario un esfuerzo de reducción del gasto alrededor del 0.7 por ciento del producto para el año 2001.

Además, al dar coherencia al proyecto económico se previó un crecimiento de 4.5 del producto interno bruto, en lugar del 7 por ciento ofrecido en la campaña electoral, incluso menor al logrado en el año 2000 que fue de 6.9 por ciento, el precio internacional promedio del petróleo, se calculó en 18 dólares y el ajuste del 0.7 por ciento en el presupuesto de egresos significó reducirlo en 35 millones de pesos. Además la inflación se previó en 6.5 por ciento, el déficit fiscal en 0.5 por ciento del PIB y el de la cuenta corriente en 3.6 por ciento del producto. El tipo de cambio se estableció en 10.10 pesos por dólar y por su puesto el salario mínimo se propuso elevarlo 7 por ciento promedio, dada la inflación esperada. Todo lo anterior, lo explicaban los integrantes del equipo de Fox, se requerirá captar 20 millones de dólares anuales a partir del 2001.

Estas propuestas se mantuvieron en los criterios generales de política económica para el 2001.

Las críticas y el debate sobre las propuestas económicas no se hicieron esperar. Incluso desde el propio equipo de Fox surgieron algunas advertencias. Por ejemplo, Mario Rech Montiel, integrante del grupo foxista de transición en el sector agrario, señala que si los recursos públicos para el campo en el año 2001 son iguales o menores a los del año 2000 (que fueron 23 mil millones de pesos), el agro no podría superar su crisis y la pobreza se extendería.

La desconfianza se propagaba e incluso, los diputados del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD), señalaron que: “De los 120 proyectos que tenía la agenda el presidente electo, Vicente Fox, en el mejor de los casos podrían cumplirse el 10 por ciento”⁴⁶

Ante esta situación, “se podía prever que el Congreso haría modificaciones al presupuesto presentado por el ejecutivo, cosa que finalmente sucedió a fines de diciembre del 2000.”⁴⁷

Al respecto, Benito Nacif Hernández plantea que: “el gobierno ha asumido el poder en medio de un nuevo equilibrio de fuerzas, que tiene su antecedente inmediato en las elecciones de 1997 cuando, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), pierde la mayoría en el congreso viéndose obligado a transitar durante los últimos tres años de gobierno del expresidente Ernesto Zedillo Ponce de León, por medio de coaliciones, las cuales a pesar de no ser muy convenientes para la acción gubernamental, fueron suficientes para mantener la producción legislativa”.⁴⁸

Precisa que el gobierno actual nace con un voto limitado de confianza, donde sus nuevas políticas son experimentos por los cuales será responsable. La pretensión del gobierno de fortalecer la gobernabilidad democrática la define como: un equilibrio entre cambio y estabilidad en las políticas de gobierno, esto es, tiene el reto de promover el cambio y garantizar la estabilidad de políticas a largo plazo. De hecho los contrapesos a los que se

⁴⁶ Pérez Silva, Ciro y David Alpoite, “Solo 10 % de los proyectos de Fox podrán cumplirse en 2001”, en *La Jornada*, México, 9 de Noviembre del 2000, p. 5. Más agresivo había mostrado el economista Norteamericano Rudiger Dornbush, quien aseguró que Vicente Fox decepcionaría, “pues no tiene ideas, no tiene equipo, ni un congreso controlado”, en *La Jornada*, México, 25 de septiembre de 2000, p.3.

⁴⁷ En efecto un hecho sin precedente, el Congreso añadió 22 mil millones de pesos a la propuesta original y fueron reasignados 30 mil millones par fortalecer el gasto social. Así, el aumento provocó un incremento en el déficit fiscal proyectado en 30 por ciento y paso de 0.5 por ciento a 0.66 por ciento. Particularmente, se elevó en cuatro mil millones de pesos el gasto programable para el apoyo productivo al desarrollo rural; a la educación Pública se destinaron 405 millones mas y se asignaron otros 6 mil millones de pesos par seguridad social. En *Proceso*, México, número 1261, 31 de diciembre de 2000, pp. 18 y 19.

⁴⁸ Nacif Hernández, Benito, “Un nuevo modelo de gobernabilidad democrática”, en *Cartas de Relación* 1 Oct-Dic, 2000, pp. 35. En este ensayo Nacif resalta las características del modelo del gobierno responsable y del modelo alternativo o de gobierno compartido de adversarios, donde el primero, debe tener plena libertad de poner en práctica el programa de gobierno para que pueda ser considerado genuinamente responsable y además el mecanismo que lo sostiene, es llamado voto retrospectivo, de acuerdo con este modelo sus males que afectan la Gobernabilidad Democrática provienen de factores que dispersan la responsabilidad política o que frenan al gobierno en la realización de cambios de política, en cambio el segundo inspirado en constituciones liberales, establecido bajo las doctrinas de separación de poderes, frenos y contrapesos y gobierno equilibrado, un aspecto importante de este modelo es una actitud escéptica ante el cambio donde, la política en curso es mejor que cualquier alternativa hasta que se demuestre lo contrario, teniendo la necesidad de tener un amplio consenso en torno al cambio, de hecho ven la transición democrática en México, con moderado optimismo.

enfrentara la nueva administración constituyen la principal garantía en contra del radicalismo y un incentivo para el comportamiento moderado de los actores sociales.

Para Francisco Gil Villegas Montiel, la apreciación del contexto queda manifiesta cuando nos dice: “en México nos encontramos frente a una redefinición de las instituciones y una profundización de las condiciones que permitan una mayor gobernabilidad, esto implica mayores capacidades de gestión, y mejores mecanismos institucionales para absorber conflictos, demandas y solucionarlas”.⁴⁹

En estas condiciones tomaba protesta el presidente Vicente Fox, el primero de diciembre, en su mensaje de toma de posesión ante el Congreso de la Unión, advirtió: “El programa económico que proponemos contempla, una participación eficaz y ponderada del gobierno para promover la equidad entre las regiones, las empresas y los hogares, una política de desarrollo empresarial para la pequeña y mediana empresa y una política económica con sentido social para los trabajadores por su cuenta”.⁵⁰ Las cosas empezaron a marchar de acuerdo a los propósitos del presidente pero, sobre todo para los empresarios que lo habían apoyado siempre. Para la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), se hizo preciso mantener las presiones sobre el ejecutivo y el legislativo con el fin de que se aprobaran las reformas por las que había peleado durante años: “nuevo régimen fiscal, cambios en la Ley Federal del Trabajo, apertura del sector energético a inversionistas extranjeros y nacionales y mayor participación privada en la educación.”⁵¹

Aun más, John M. Bruton, vicepresidente Ejecutivo de la American Chamber México, dijo tener en claro la necesidad de elevar la captación de capitales foráneos hacia México, tiene la premisa de la apertura mexicana en diversos sectores reservados, es decir, se fincará en las privatizaciones, que lleve a cabo el gobierno Foxista.

Así fue, la dirección que siguieron las acciones, durante los primeros meses de Fox.

Por su parte, la reforma fiscal se sustentaba y sustenta, en la pretensión de aplicar el IVA a todas las actividades económicas en el país, para generalizar el pago de este impuesto al consumo, complementándose con reducciones a los impuestos al ingreso. Sin embargo, de acuerdo con el Secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz: “la propuesta Foxista por eliminar la tasa cero, a medicinas y alimentos, al parecer tendrá dificultades para ser aprobada por el Congreso.”⁵²

En estas circunstancias la reducción en la previsión oficial de un crecimiento del PIB de 7 % a 4.5 por ciento para el año 2001 significa la imposibilidad de crear un millón 300 mil

⁴⁹ Gil Villegas, Montiel Francisco, Gobernabilidad y democracia en México, condiciones par el servicio civil. VI Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires Argentina , 5-9 de Noviembre, 2001, pp.4.

⁵⁰ Fox Quesada, Vicente, “Mensaje al Congreso de la Unión, Primero de Diciembre de 2000”, en *Voz y Voto*, México, No. 94, Diciembre, p.44

⁵¹ Zúñiga, David, “Coparmex prestonara para obtener un nuevo régimen fiscal y cambios en la Ley Federal del Trabajo”, en *La Jornada*, México 13 de Marzo 2001, p.3.

⁵² El Secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz, reconoció que: “va a ser difícil que la iniciativa de reforma fiscal sea aprobada por los congresistas tal cual”. (*La Jornada*, 19 de Marzo del 2001:20)

empleos ofrecidos por Fox en su campaña electoral. Y no solo eso, como se verá más adelante aunado a ello, el incremento en la tasa de desempleo alcanzara niveles históricos, lo cual repercutirá directamente en la deslegitimación del gobierno debido a las políticas económicas aplicadas en el subsiguiente periodo.

Desde una perspectiva externa, un punto que vale la pena destacar es, es la visión oficialista, por parte del Banco Mundial, que tiene "el privilegio" de proporcionar a las Administraciones Presidenciales entrantes de sus países clientes, un informe completo de su diagnóstico y recomendaciones de políticas para los sectores que contribuyen a la senda de desarrollo del cliente.

Su objetivo de este informe es proporcionar un análisis independiente sobre los problemas en los sectores en que el Banco mundial participa y un conjunto de opciones factibles para abordarlos. Este análisis fue finalizado en Noviembre de 2000.

3.3 Diagnóstico y Recomendaciones del Banco Mundial.

De acuerdo con el diagnóstico proporcionado por el Banco Mundial, según la mayoría de los informes disponibles, el sexenio del Presidente Zedillo fue muy exitoso, México gozó de cuatro años consecutivos de crecimiento económico, con un promedio anual del 4,9 por ciento durante el periodo 1995-1999, mientras que la inflación se redujo del 52 por ciento en 1995 a un 9 por ciento estimado para el 2000.

Sin embargo, la inversión nacional se vio afectada, puesto que los programas de austeridad redujeron la inversión en infraestructura pública del 10 por ciento del PIB a principios de los años ochenta a menos del 2 por ciento en 1998.

El programa de acción por realizar se puede resumir en cinco mensajes principales:

1. Consolidar las ganancias en materia macroeconómica
2. Acelerar el crecimiento a través de una mayor competitividad
3. Reducir la pobreza a través del desarrollo del capital humano
4. Equilibrar el crecimiento y la reducción de la pobreza con la protección de los recursos naturales
5. Lograr todo lo anterior a través de un gobierno eficiente, responsable por sus acciones y transparente.

Los argumentos:

Primero se deben proteger y consolidar los logros macroeconómicos, esto es crecimiento económico y reducción de la inflación.

Segundo, para satisfacer el imperativo de ascender a la categoría de economía del Primer Mundo, México necesita aumentar su competitividad en el mercado global, esto significa:

(a) establecer un sistema financiero sólido para estimular la inversión privada y proteger los ahorros de la población (ya sea en bancos, fondos de pensión, o mercados de capitales).

- (b) eliminar las barreras que obstaculizan los flujos de capital privado mediante la liberalización de los sectores actualmente dominados por monopolios públicos o cuasi públicos (como la energía) y la aplicación de regulaciones favorables para la competencia.
- (c) emprender reformas estructurales en diversos sectores, como agua y transporte y
- (d) tratar casos específicos de fallas de mercado o distorsiones no intencionales (en especial en el sector rural).

Tercero, el gobierno necesita prestar atención al capital humano como la base de la pirámide de desarrollo.

Cuarto, el país necesita ser más eficiente en la protección de su medio ambiente, para asegurar que mañana los recursos naturales se puedan utilizar y gozar de la misma forma o mejor que hoy.

Por último, las reformas recién nombradas sólo se pueden lograr y mantener si se establece un nuevo contrato entre el gobierno y los ciudadanos, en el cual los estándares de responsabilidad pública del gobierno y de participación ciudadana se eleven a un nivel mucho mayor que antes.

El gobierno deberá responder en forma rápida a las fuerzas y exigencias cada vez mayores de democratización (esto es, llegar a ser más eficiente en su rendición de cuentas), globalización (tener procesos transparentes y justos para atraer capital adicional), descentralización (transferir el poder a los niveles más bajos) y justicia (corregir los desequilibrios sociales y crear un terreno de participación equitativo).

El análisis que se ofrece por parte del Banco Mundial contiene una estructura implícita de prioridades, característica que de acuerdo al análisis de los resultados que ofrecieron la aplicación de las primeras reformas, es vital considerar, tomando en cuenta que cada país posee un contexto económico político y cultural muy particular.

Después de la profunda crisis financiera de 1994, el marco macroeconómico se basó en (a) una política monetaria restrictiva y claramente independiente, (b) un régimen cambiario flexible, (c) un paquete de financiamiento extranjero proactivo y (d) una posición fiscal conservadora. Esto no sólo hizo salir a la economía de su crisis, sino que le permitió crecer a una tasa respetable y tener una inflación de un solo dígito, con una sola excepción. El ancla fiscal, en su forma actual, se ha vuelto insostenible y probablemente comprometerá el marco macroeconómico en el mediano plazo y mantendrá la reciente tendencia de sub inversión pública.

Al aplicar un programa para fortalecer la sostenibilidad fiscal, México necesita fortalecer su posición estructural fiscal no sólo porque es un pilar débil de su marco macroeconómico, sino también porque este marco podría tener que resistir importantes turbulencias económicas durante el próximo sexenio.

Bajo la óptica de éste organismo hay que destacar cinco políticas:

3.3.1 Consolidación de ganancias en materia económica.

3.3.1.1 La reforma integral de su sistema tributario. Los ingresos tributarios de México, sin incluir los que corresponden al petróleo, equivalen a menos del 10 por ciento del PIB, una proporción deficiente respecto a los estándares internacionales. Se pueden aplicar muchos posibles paquetes de reforma tributaria, cada paquete se debería evaluar según cinco méritos:

- ✓ efecto recaudatorio,
- ✓ eficiencia económica,
- ✓ equidad social,
- ✓ simplicidad administrativa y
- ✓ factibilidad política.

Según esto, al parecer una opción atractiva es la combinación "ningún privilegio y mejor administración".

3.3.1.1.2 Eliminación de exenciones. En términos más específicos, si se eliminan todas las actuales exenciones (ya sea basadas en productos, tipo de ingreso, región o contribuyente) al Impuesto al Valor Agregado (IVA), al impuesto sobre la renta de las sociedades y al impuesto sobre la renta de las personas y se implementa un mejoramiento importante y gradual en la administración tributaria, el gobierno federal podría obtener recursos adicionales equivalentes entre el 5 y el 6 por ciento del PIB en cuatro años, con un efecto inmediato de cerca del 3 por ciento del PIB.

Esta alternativa de reforma supone aplicar la tasa de IVA más alta existente en este momento (15 por ciento) a todos los productos, incluidos alimentos y medicamentos

También supone eliminar las exenciones a las sociedades según ubicación geográfica. Esta es la tendencia empleada con éxito en otros países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en los últimos tiempos por ejemplo, en Italia.

3.3.1.1.3 Un mejoramiento importante en la administración tributaria. Mediante una combinación de los siguientes tres factores principales:

- ✓ mejoramiento de los servicios a los contribuyentes (en especial, del tipo de tecnología informática);
- ✓ sistemas de auditoria que se centren en los evasores de impuestos (más que en los que "cumplen" con los impuestos) y
- ✓ mejores incentivos, administración y condiciones de trabajo para el personal del Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Se estima, que aun sin ninguna reforma al código tributario, una mejor administración de la actual estructura tributaria generaría ingresos adicionales de entre el 0.3 y el 0.4 por ciento al año en cuatro años.

De esta manera se eliminaría la particularidad central del sistema tributario de México, esto es, su carga impositiva real insosteniblemente baja, la cual los ciudadanos perciben como injustamente alta y, en consecuencia, se resisten.

3.3.1.2 La segunda área en que se requiere un esfuerzo de política para asegurar la sostenibilidad fiscal es la estabilización de los ingresos provenientes del petróleo.

La balanza de pagos de México depende sólo en forma parcial del petróleo (el que representa cerca de un 10 por ciento del total de sus exportaciones); sin embargo, sus cuentas fiscales están dominadas por éste (un tercio del ingreso fiscal total se relaciona con este producto) Esto introduce una volatilidad de paso, en el saldo fiscal general, el que en muchas ocasiones ha sido negativo para el desempeño macroeconómico.

Las autoridades responsables han examinado la posibilidad de establecer un fondo de estabilización del petróleo, dicho fondo de estabilización adecuadamente diseñado constituye una institución fiscal que ayuda a implementar políticas fiscales contra cíclicas, "atando las manos" del gobierno y del Congreso para que puedan resistir presiones políticas y sociales de corto plazo que pretenden gastar inmediatamente superávit fiscales en tiempos favorables, algo que a su vez, otorga credibilidad para financiar déficit compensatorios en tiempos desfavorables. De esta forma, un fondo de estabilización adecuadamente diseñado no puede ser modificado en las leyes anuales de presupuesto y tiene reglas automáticas para fomentar el ahorro en buenos tiempos y efectuar retiros en tiempos malos. Ejemplos: el del cobre en Chile o el fondo de estabilización petrolera de Colombia.

Entretanto sería conveniente para México proceder a implementar una reforma tributaria del tipo descrito anteriormente; proyectar y presupuestar ingresos bajos relacionados con el petróleo, y usar cualquier ingreso real proveniente de éste por encima de los montos presupuestados, para amortizar la deuda pública, especialmente la deuda externa a corto plazo y a altas tasas. .

La combinación de una reforma tributaria integral, fondos de estabilización adecuadamente diseñados y la estabilización de los ingresos del petróleo con su aplicación a la reducción de la deuda, ayudará a abordar directamente un mejoramiento económico.

3.3.1.3 La tercera fuente principal de sostenibilidad fiscal: es el manejo de los pasivos del sector público.

La deuda explícita (esto es, reconocida legalmente) del Gobierno Federal de México es baja (cerca del 25 por ciento del PIB). Incluso agregando la deuda implícita (esto es, la deuda a la cual el gobierno está sujeto de hecho, aunque todavía no legalmente, como por ejemplo la deuda del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) y del Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas (FARAC)), la carga total de la deuda "realizada" no es alta según los estándares internacionales (cerca del 46 % del PIB, lo que está por bajo del promedio de la OCDE).

3.3.1.3.1 Existen tres pasivos de especial preocupación:

- ✓ El desequilibrio actuarial del ISSSTE (el sistema federal público de pensiones),
- ✓ Las operaciones financieramente no sostenibles del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores (INFONAVIT) y Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), los fondos públicos para la vivienda de los trabajadores del sector privado y público, respectivamente y.
- ✓ La viabilidad de los 31 sistemas de pensión a nivel de estado (que hace poco fueron descentralizados por la federación). Es recomendable comenzar a realizar provisiones para el pago de esos pasivos.

3.3.1.4 La cuarta debilidad en la sostenibilidad fiscal de México son las finanzas de sus gobiernos estatales.

Su deuda subnacional total equivale a cerca del 2 por ciento del PIB. Además, los gobiernos subnacionales de México, según la Constitución, no pueden endeudarse con acreedores externos o en moneda extranjera. Desde el punto de vista federal, la solución reside en imponer restricciones presupuestarias “duras”, a las entidades subnacionales.

Es decisivo que la administración entrante mantenga estas restricciones presupuestarias duras sobre los estados y municipios y que se comprometa a no rescatar a los estados renunciando a toda facultad para realizar transferencias discrecionales en sus presupuestos anuales y aplicando las nuevas regulaciones crediticias, entre ellos a sus propios bancos de desarrollo (en especial, Banco Nacional de Obras y Servicios (BANOBRAS))

El papel óptimo de la federación será facilitar esos ajustes, más que eliminar la necesidad de ellos.

3.3.1.5 Por último, la sostenibilidad fiscal de México se fortalecerá con una política fiscal general anticíclica. En parte debido a la dependencia del petróleo y en parte debido a la naturaleza el proceso presupuestario, el gobierno federal ha tenido la tendencia de relajar su posición fiscal, cuando el crecimiento se acelera y a restringirla cuando la economía se desacelera.

En resumen, los esfuerzos de política para asegurar la sostenibilidad fiscal son una condición necesaria para que México goce de un marco macroeconómico estable y propicio. Como quedará evidente más adelante, estos esfuerzos son igualmente decisivos para otros dos objetivos centrales de la agenda probable de la próxima administración:

- ✓ crecimiento basado en competitividad y
- ✓ reducción de la pobreza a través del desarrollo humano.

3.3.2 Aceleramiento del crecimiento mediante una mayor competitividad:

México tendrá que acelerarla hasta en 2 puntos porcentuales en el largo plazo si quiere satisfacer las necesidades y expectativas de sus ciudadanos, especialmente en términos de creación de empleos entre los pobres.

México requiere, la creación de 1 millón de empleos al año, sólo para acomodar a los nuevos trabajadores que se incorporan al mercado laboral, mientras que en la actualidad crea cerca de 600.000. la aceleración del crecimiento a largo plazo será sostenible sólo si se logra mediante una mayor competitividad en los mercados externos.

La competitividad de un país depende de una amplia serie de factores. Esta sección se centra en los tres factores que en la actualidad más dificultan la competitividad de México:

- ✓ un sector financiero débil.
- ✓ una deficiente infraestructura y
- ✓ una baja productividad de la agricultura.

Cabe recalcar que, existen otros factores determinantes importantes, tanto directos como indirectos, de la competitividad (por ejemplo, la reforma laboral, el trabajo como parte del desarrollo humano y la corrupción como parte de la gobernabilidad)

El sector financiero de México está dominado por su industria bancaria, y su rendimiento se ve afectado por de una deficiente regulación bancaria, pocos incentivos para el pago de deuda, falta de transparencia.

México ya está presenciando la migración de sus empresas de primera clase a bolsas de valores extranjeras, debido a los retrasos en abordar la cuestión de la propiedad cruzada de conglomerados financieros (posiblemente mediante barreras normativas que separen las empresas) y la necesidad de una mejor protección de los derechos de los accionistas minoritarios, mayores obligaciones de divulgación de la información por parte de las sociedades, la eliminación de obstáculos para la cotización de valores en la bolsa y su retiro de ella y la eliminación de restricciones a transacciones por parte de extranjeros (entre otras, exigencias del fondo fiduciario de Nacional Financiera NAFIN) La falta de amplitud y profundidad en los mercados de capital (y la restricción legal contra AFORES de invertir en valores extranjeros) obliga a los fondos de pensión a operar en un mercado más reducido e invertir en compañías con riesgo agravado.

Para llevar la infraestructura de México a un nivel adecuado, también se requerirá un cambio importante en el sistema de propiedad y de regulación de los sectores relacionados con la infraestructura.

Sin embargo, la respuesta del sector privado no se materializó en la medida de lo esperado y, así, aun si lo deseara (equivocadamente), el gobierno ya no tiene la posibilidad de costear esa brecha de infraestructura que crece con rapidez: sólo en el sector energético, se estima que las necesidades de inversión ascienden a 10 mil millones de dólares anuales durante los próximos 10 años, esto es, alrededor del monto de la asignación del presupuesto federal anual para salud. En su lugar, la solución reside en el financiamiento privado y en una mejor regulación.

La naturaleza del financiamiento y las reformas regulatorias requeridas en el área de infraestructura varía según los sectores. El sector eléctrico necesita tarifas que permitan

recuperar los costos (los clientes residenciales y los clientes agrícolas pagan cerca de la mitad y un tercio, respectivamente, del costo del servicio, un subsidio que equivale a poco menos del 1 por ciento del PIB); una nueva organización institucional que divida la Comisión Federal de Electricidad (CFE), en generación, transmisión y distribución y permita la competencia en ambos extremos, y un mecanismo más eficiente de determinación de tarifas y estándares mediante el fortalecimiento considerable de la Comisión Reguladora de Energía.

Esto permitiría la participación del sector privado en duplicar prácticamente la capacidad eléctrica, algo que el país necesita en los próximos 10 años y que requiere, un gasto en inversión estimado de unos 37 mil millones de dólares.

Se requiere una revisión general en el sector del agua, México está al borde de una crisis hidráulica. Esa revisión significará la colaboración de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) para comenzar a fijar tarifas que reflejen escasez, imponer el pago de esas tarifas, y encontrar un nuevo equilibrio institucional en el marco de la descentralización, entre la Comisión Nacional del Agua (CNA) federal, en un extremo del espectro y, los operadores y usuarios locales de agua en el otro. Terminar con la brecha de infraestructura cada vez mayor del país requerirá importantes inversiones, estimadas en forma preliminar en 20 mil millones de dólares al año durante la próxima década. Este gasto está mucho más allá de la capacidad financiera del sector público. Por lo tanto, es decisivo asignarle una nueva función a los bancos de desarrollo, en especial como facilitadores del financiamiento privado.

Las reformas bien intencionadas parecen haber generados muy pocos o ningún ajuste estructural, una posición incómoda para un sector que, bajo el acuerdo TLC, en el 2008 quedará expuesto a la competencia abierta con Canadá y Estados Unidos. ¿Qué ha salido mal y qué se puede hacer para corregirlo? Muchos de los problemas de la economía rural de México están más allá del control de las autoridades responsables o están profundamente arraigados debido a décadas de mala administración: bajos precios internacionales, diferencias regionales y culturales, mercados con funcionamiento deficiente y una historia de regímenes cambiarios poco propicios y de intervenciones contraproducentes por parte del gobierno en los mercados financieros rurales.

3.3.3 Reducción de la pobreza mediante el desarrollo del capital humano.

El crecimiento estable, no es un fin en sí mismo de hecho, es una herramienta, quizás la más poderosa, para lograr el objetivo final del desarrollo: la reducción de la pobreza. ¿qué puede hacer la nueva administración para reducir la pobreza que no se haya hecho antes?

La respuesta se relaciona con la calidad de la educación, salud, protección social y otros servicios para la formación del capital humano que entrega el estado, y con la forma en que los pobres pueden aprovechar su capital humano al incorporarse al mercado laboral.

Esto proporciona una buena base desde la cual comenzar a abordar un desafío más amplio en la educación pública mexicana: llevar el sistema al siguiente nivel de calidad, un nivel más compatible con las exigencias de una economía que se moderniza.

Este nuevo enfoque de enseñanza se reflejará en el plan de estudios (el cual se obliga a darle más importancia al pensamiento crítico y a la comunicación); además tendrá que eliminar el monopolio que prácticamente posee el gobierno en la producción de textos, para permitir una competencia creativa), y en forma más decisiva, en la naturaleza de los mecanismos de rendición de cuentas de los maestros y escuelas. Un cambio en la "cultura" será la clave para el mejoramiento de la calidad.

En el sector salud será decisivo evaluar los programas para emprender la segunda etapa de la consolidación e identificar y eliminar brechas en la cobertura de protección social de México.

Actualmente en México, se emplea cerca del 1 por ciento del PIB en programas focalizados de protección social. El programa más representativo entre estos es PROGRESA, un plan de transferencia directa de ingresos a los pobres rurales condicionado en el consumo de servicios seleccionados de educación, salud y nutrición.

Aun cuando crear y proteger el capital humano es la clave para reducir la pobreza, el capital humano en sí mismo no reduce la pobreza. Los pobres deben ser capaces de obtener ingresos de ese capital. El vínculo entre formación de capital humano y reducción real de la pobreza lo proporciona el mercado laboral.

Por este motivo, existe una seria inquietud, ya que el marco normativo y legal en el cual funciona el mercado laboral de México está obsoleto, es más un impedimento que una herramienta para que los trabajadores, obtengan el mayor beneficio de su capital humano.

En términos económicos, las leyes, regulaciones e instituciones laborales mexicanas tienen el objeto de permitir una flexibilidad en los salarios reales, pero no una flexibilidad en el empleo, y la baja tasa de desempleo formal del país por lo general se atribuye a este factor. Sin embargo, esta flexibilidad unilateral se ajusta más a una economía protegida con una elevada inflación y sindicatos fuertes, que al México integrado, más estable y participativo de hoy.

¿Qué se debe hacer? Se debe eliminar el sistema actual de pagos por despido, negociación colectiva y contratos obligatorios para la industria (contratos-ley); el ingreso obligatorio a sindicatos (cláusula de exclusión); la repartición obligatoria de utilidades; las restricciones a los contratos temporales, de plazo fijo y de aprendizaje; los requisitos de promociones basados en antigüedad; el registro de programas de capacitación proporcionados por las empresas; y las obligaciones por los empleados de subcontratistas (patrón indirecto). Al igual que con el salario mínimo (actualmente bajo los niveles de equilibrio de mercado), el problema de esos sistemas no necesariamente es que limitan las decisiones de las empresas. El problema es que su costo en realidad es asumido por los trabajadores mexicanos en forma de salarios más bajos y menos oportunidades de empleo, a cambio de beneficios poco evidentes.

3.3.4 Equilibrio del crecimiento y la reducción de la pobreza con la protección de los recursos naturales.

En las décadas pasadas, el desarrollo de México era esencialmente un proceso de "explotación". Energía, agua, bosques y similares se agotaban para estimular el crecimiento, sin mucha consideración por la transferencia de riquezas en contra de las generaciones futuras que implicaba o por los costos que ese agotamiento significaría para la generación actual (por ejemplo, en riesgos para la salud).

Así, se aplicó una serie de sólidos marcos legales, normativos e institucionales, como la Ley Nacional de Aguas (1992), la Ley General para el Equilibrio Ecológico y Protección del Medio Ambiente (1996), la reforma de la Ley Forestal (1997), la creación de un ministerio del medio ambiente (Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), en 1994), la formación de la Comisión Nacional para Áreas Protegidas (2000) y un reciente esfuerzo por fomentar la descentralización de la administración del medio ambiente.

Aunque estas reformas constituyen excelentes primeros pasos en la dirección correcta, aún no son suficientes para revertir la degradación ambiental de México.

Le corresponde al nuevo gobierno federal abordar este urgente desafío ambiental. El primer paso y el más difícil políticamente es hacer que los precios reflejen la escasez, eliminando en algunos sectores los subsidios explícitos e implícitos al agua, energía y cereales básicos.

Puesto que muchos de esos subsidios son obtenidos por los pobres (aunque no exclusivamente por ellos), se deberá aplicar un apoyo de ingresos compensatorio. Sin embargo, una fijación de precios más adecuada producirá un beneficio concomitante: hará que la inversión y preservación ambiental sea un buen negocio para el sector privado, tanto en términos de su propia conservación como en la forma de un socio prestador de servicios públicos (la inversión privada en el agua es un buen ejemplo de esa posibilidad).

En segundo lugar, se deben aclarar los derechos de propiedad en el espectro de los recursos naturales (mientras se están obteniendo progresos en el agua y la tierra, estos son menores en el sector forestal y pesquero).

En tercer lugar, se debe romper en forma exógena el círculo vicioso de degradación ambiental, como herramienta de supervivencia a corto plazo (en la cual están atrapadas algunas comunidades rurales y pobres), respetando al mismo tiempo las preferencias y estructuras comunales; probablemente se necesitarán programas de apoyo caso por caso.

En cuarto lugar, se le debe entregar a SEMARNAP la facultad de actuar como una "función" en todos los ministerios, más que al costado de ellos en forma de "silo" vertical.

3.3.5 Creación de un Gobierno eficiente, responsable y transparente.

La globalización y la democratización han hecho que las actividades -Creación de un gobierno eficiente, responsable y transparente del gobierno en México, sean mucho más responsables frente a los mercados y frente a los votantes. El nuevo Presidente se enfrentará

con la exigencia urgente de un "mejor gobierno" (que en términos generales se entiende como un cuerpo de proveedores de bienes públicos más eficaz, más eficiente y más transparente) y se le hará responsable de proporcionarlo. Es una tarea multifacética, de muchos niveles y varios años. Es imperativo que las autoridades entrantes se centren en unas pocas áreas críticas, en que los rendimientos marginales en términos de mejoramiento de calidad sean los más altos. Tales áreas de concentración deberían ser tres: la descentralización, el sistema judicial y la corrupción.

La descentralización en México ya está en curso y avanza con rapidez. Su potencial de mejorar la calidad de los servicios del gobierno acreando a las autoridades responsables y a los beneficiarios finales es enorme. Sin embargo, la descentralización también tiene en última instancia la posibilidad de ser un factor de desestabilización para las finanzas públicas en todos los niveles y para el marco macroeconómico del país.

El gobierno saliente buscó acertadamente asegurar esa sostenibilidad imponiendo restricciones presupuestarias "duras" a los estados y municipios. Lo logró renunciando, en el presupuesto federal para el 2000, a sus propias facultades de realizar transferencias discrecionales y estableciendo una conexión regulatoria entre las exigencias de capitalización para préstamos bancarios a los gobiernos subnacionales y las calificaciones de deuda de estos prestatarios determinadas en forma independiente. Sin embargo, en el mediano plazo, la disciplina fiscal subnacional tendrá que ser complementada con un marco más propicio para la descentralización. En particular, se debe reformar el Pacto Fiscal que actualmente delega la mayor parte de las facultades tributarias a la federación, para que se devuelva gran parte de esas facultades a los gobiernos subnacionales.

Con una base tributaria propia los estados y municipios podrían absorber el otro cambio necesario en el marco de descentralización de México: una asignación más clara de las responsabilidades de gasto, no sólo en términos de adquisición de bienes y servicios, sino también en términos de las decisiones de política que están detrás de esas adquisiciones (por ejemplo, cuánto pagarle a los maestros, cuántos hospitales mantener abiertos o cuántos caminos construir).

Al tener que pagar por sus decisiones de gasto y endeudamiento, con los impuestos aplicados directamente a sus votantes locales, los gobiernos subnacionales serían mucho más disciplinados, eficientes y responsables ante la ciudadanía por el manejo de sus asuntos fiscales.

El segundo aspecto de la gobernabilidad en que las retribuciones de las reformas serán especialmente altas en términos de mejoramiento de la calidad de la función pública es el sistema judicial.

Aunque actualmente se carece de evaluaciones integrales y sistemáticas, esta es un área en que parece existir consenso sobre el diagnóstico general: el sistema proporciona servicios que son insuficientes en cantidad y calidad, no están libres de corrupción, y son inaccesibles para las personas que no tienen dinero.

La causa de este mal desempeño es una combinación de un derecho procesal y sustantivo obsoleto, estructuras y procesos administrativos inadecuados, un inadecuado manejo de los recursos humanos, falta de fondos y, críticamente, una independencia limitada de los poderes políticos (en especial en el ámbito de estado).

El tercer mejoramiento y quizás el más visible en la calidad del gobierno de México será una reducción en la incidencia de la corrupción. Lamentablemente, este es un fenómeno que carece de documentación y diagnóstico sistemáticos.

Se recomienda a la nueva Administración que busque la sostenibilidad macroeconómica como una condición *sine qua non*; que acelere el crecimiento a largo plazo mediante una mayor competitividad externa (y no a través de estímulos a la demanda agregada de corto plazo); que intente reducir la pobreza mediante la formación de capital humano (y no a través de donaciones temporales); que haga del crecimiento con reducción de la pobreza una tarea que esté en equilibrio con el medio ambiente (y no un ejercicio de explotación); y que logre estas metas sobre la base de un gobierno eficiente, responsable por su gestión y transparente.

En este sentido son las recomendaciones del Banco Mundial al gobierno entrante del presidente, Vicente Fox Quezada, y las perspectivas de su implementación.

3.4 Plan Nacional de Desarrollo.

En medio de este contexto desolador tanto en lo económico, político y social, donde las perspectivas de sus promesas de campaña apuntaban hacia el rotundo incumplimiento, reconocido incluso, como ya se mencionó, por algunos de sus colaboradores; el gobierno federal después de analizar y evaluar las demandas y necesidades de organizaciones y grupos de presión nacionales y las recomendaciones de organismos internacionales, previa participación de la población y consulta de opiniones de los diversos grupos, teniendo como marco el sistema nacional de planeación participativa, expone el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en el cual se refleja el propósito de dar forma a una democracia moderna, teniendo su propia visión sobre el ejercicio del poder, el cual será apegado a la ley, a partir que hay nuevas reglas de práctica política como las que rigen la coexistencia entre actores políticos y las que guían la relación entre la sociedad, construyendo además una gobernabilidad democrática que tenga como origen y destino al ciudadano.

En él se considera que México se encuentra inmerso en un proceso de cambio profundo, enmarcado en cuatro grandes transiciones: demográfica, económica, política y social, por lo que se ve obligado a adecuar la acción del gobierno para aprovechar oportunidades y prevenir y evitar posibles efectos negativos.

De acuerdo con el texto de dicho Plan, la situación a la que aspiramos en el futuro se define en una visión de México hacia el año 2025, y se contemplan las características del país que se pretenden alcanzar para que la población tenga una alta calidad de vida y se desarrolle en un ambiente sano, con igualdad de oportunidades para todos y con un estricto apego al Estado de Derecho.

Se pretende promover a partir del Ejecutivo Federal que, en todas las dependencias y entidades descentralizadas se utilicen prácticas que hagan eficiente el uso de recursos, transparenten sus funciones, y eliminen la corrupción.

Se promoverán las acciones necesarias para contar con finanzas públicas sanas, toda vez que es la única forma responsable y sustentable de promover el desarrollo del país y la mejora en la calidad de vida de la población.

Con tales intenciones, "se reorganizó la oficina de la Presidencia de la República y se establecieron tres comisiones: Desarrollo Social y Humano, Crecimiento con Calidad y Orden y Respeto,"⁵¹ para que todas las áreas de la Administración Pública Federal estén en la misma sintonía mediante objetivos comunes que permitan enfocar con precisión los esfuerzos gubernamentales y obtener buenos resultados en las acciones.

La presente administración, por medio del Sistema Nacional de Planeación Participativa, planea impulsar un proceso de definición, concertación, seguimiento y evaluación de las políticas y acciones del Poder Ejecutivo Federal y las actividades de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, además de integrar la opinión de la población, mediante mecanismos de participación ciudadana para la elaboración y evaluación de planes y programas. En este sentido, será de capital importancia la participación de la sociedad civil en la elaboración de los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales que se pondrán en práctica en el periodo 2001-2006.

Bajo esta premisa el Plan Nacional 2001-2006, establece los objetivos que permitirán realizar los cambios medulares que este gobierno impulsará: cambios que consoliden el avance democrático, que abatan la inseguridad y cancelen la impunidad, que permitan abatir la pobreza y lograr una mayor igualdad social; una reforma educativa que asegure oportunidades de educación integral y de calidad para todos los mexicanos; cambios que garanticen el crecimiento con estabilidad en la economía, que tengan como premisa fundamental ser incluyentes y justos; cambios que aseguren la transparencia y la rendición de cuentas en la tarea del gobierno y que descentralicen las facultades y los recursos de la Federación.

Las estrategias contenidas en este Plan, con el fin de alcanzar los objetivos, están encaminadas a facultar a los actores sociales y económicos, para que participe de manera más activa en las reformas que se promuevan, estableciendo como condición fundamental

⁵¹ *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diario Oficial de la Federación, México, 30 de Mayo de 2001. De manera muy general podemos decir que el área de desarrollo social y humano trabajará para mejorar los niveles de bienestar de la población y desarrollar sus capacidades, acrecentar la equidad e igualdad de oportunidades, fortalecer la cohesión y el capital sociales y ampliar la capacidad de respuesta gubernamental. El área de crecimiento con calidad buscará conducir responsablemente la marcha económica del país, elevar la competitividad de la economía, asegurar el desarrollo incluyente, promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para un desarrollo sustentable. El área de orden y respeto buscará defender la soberanía y la seguridad nacionales, contribuir a que las relaciones políticas ocurran dentro de un marco de gobernabilidad democrática, construir una relación de colaboración entre los poderes de la Unión, avanzar hacia un auténtico federalismo, abatir la corrupción, gobernar con transparencia, garantizar la seguridad pública y una procuración de justicia adecuada.

el diálogo abierto y permanente, fortaleciendo así el papel de los ciudadanos en la conducción del país proporcionándoles información y brindándoles espacios para su expresión con el fin de conocer y evaluar los compromisos que los funcionarios públicos establezcan con la sociedad.

Estas transiciones serán la plataforma de lanzamiento para orientarnos hacia el país que queremos, pero lograrlo implica respetar tres principios:

-Fortalecer un desarrollo social y humano con énfasis en la educación de vanguardia y un sistema de salud.

-Lograr un desarrollo económico y saludable con calidad incluyente y sustentable.

-Transformarnos en una sociedad que crezca con seguridad Pública y con orden y respeto para lo que se requiere una gobernabilidad democrática.

Éstos son los retos que enfrenta México Ante el siglo XXI. Ante ellos la misión del Poder Ejecutivo, será conducir responsablemente de manera democrática y participativa el proceso de transición del país hacia una sociedad mas justa y humana, una economía más competitiva e incluyente, consolidando el marco institucional y estableciendo plena vigencia del Estado.

Así el plan propone que, el desarrollo de las funciones del ejecutivo federal se apoyaran en tres postulados que son: el Humanismo, la Equidad y el Cambio, en donde el Estado persiga el desarrollo integral del ser humano a través de la creación de condiciones económicas, sociales y políticas con el fin de propiciar el desenvolvimiento armónico de sus facultades y en un ambiente de igualdad de oportunidades evitando inequidades que se den por su posición económica, geográfica, política, social e incluso física, lo cual solo será posible mediante el cambio en el que se exige el establecimiento de un sistema democrático y de responsabilidad compartida.

Se establecen cuatro criterios centrales para el desarrollo de la nación como son: inclusión, sustentabilidad, competitividad y desarrollo regional. Que permitan primero ofrecer oportunidades de inclusión mediante capacitación y adiestramiento, asumiendo al tiempo el compromiso de trabajar por la sustentabilidad que proteja el presente y que garantice el futuro, esto en relación con el medio ambiente.

Las normas o reglas básicas que deberán guiar la acción gubernamental son: apego a la Legalidad, Transparencia, Rendición de cuentas, Federalismo y Gobernabilidad Democrática. Siendo esta última la que se abordara de manera sustantiva como materia de estudio de las acciones del presente gobierno.

De manera oficial se empieza a hablar de la gobernabilidad democrática como norma básica de acción gubernamental, donde: "el ejercicio del poder depositado en la administración pública federal, se apegará a las formas propias de una democracia y se tendrá presente al ciudadano como origen y destino de sus acciones, respetando estas, siempre los derechos humanos, promoviendo el pluralismo, dejando atrás los procesos clientelares, sustituyéndolos poco a poco por procesos meritorios, apegando su actuación

estrictamente a derecho, sin embargo, recurrirán al uso de la fuerza legítima del estado únicamente en los términos previstos por el orden jurídico”⁵⁴.

Es su intención, el fortalecimiento del sistema de partidos y de las instancias de representación de la ciudadanía, y que las dependencias de la administración pública federal colaboren para que la ciudadanía este mejor informada y desarrolle habilidades y destrezas, que le permitan promover sus intereses legítimos e incorporarse a los procesos de definición, ejecución y evaluación de las políticas públicas, además, estimulen el diálogo y la negociación sin violar jamás la ley, promuevan la construcción de convergencias políticas con el fin de hacer frente a los grandes desafíos nacionales, acerquen procesos de toma de decisión a las bases sociales, faciliten el acceso a fuentes de información oficiales conforme al marco normativo respectivo, por tal motivo será necesario asegurar que la responsabilidad del desarrollo nacional, sea compartida por el gobierno y la población.

Sin embargo, al respecto conviene puntualizar que la participación plural en la toma de decisiones conlleva a una escasa asignación de responsabilidad de los resultados de la implementación de cualquier toma de decisión política.

La participación ciudadana se impulsara, desde los espacios de atribución del ejecutivo, en la administración Pública de los tres ordenes de gobierno, para tener lugar desde la planeación del desarrollo hasta el seguimiento y control del mismo, de igual manera se compromete a fortalecer la participación ciudadana en las acciones de gobierno, respetando los causes institucionales creados para ello.

Se consideran como palancas de cambio en el país la educación, el empleo, la democratización de la economía y el federalismo y el desarrollo regional.

Así, las áreas en las que más incide el interés en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática son en: materia de desarrollo humano y social y la de orden y respeto.

3.4.1 Consideraciones en Materia de Desarrollo Humano y Social.

En materia de desarrollo humano y social: uno de los ejes rectores de la política nacional plantea recuperar: “la confianza en la capacidad del gobierno y en las instituciones del país, teniendo por objeto diseñar estrategias de respuesta eficaz ante situaciones no previstas de orden natural y social, ampliar la capacidad de respuesta del Estado, crear condiciones institucionales que permitan anticipar riesgos y establecer esquemas de coordinación de las organizaciones sociales que refuereen su sentido de compromiso en la continuidad de los programas sociales.

Uno de los costos sociales más elevados es la pérdida de credibilidad en las estructuras institucionales y de gobierno. La inestabilidad de las políticas públicas y la incertidumbre sobre el comportamiento gubernamental socava la seguridad y destruye la moral de los ciudadanos.

⁵⁴ *Ibid.* , p.31

Al perderse la confianza en el gobierno y en las instituciones, incluso de aquellas que no forman parte de la administración pública, se propician relaciones sociales desarticuladas y con grupos dominantes que dan lugar a brotes de malestar y descontento.

Es indispensable recuperar la confianza y la credibilidad de la sociedad en las instituciones y en las dependencias gubernamentales.

La capacidad para lograr una respuesta social solidaria con el gobierno y, por lo tanto, una corresponsabilidad en el desarrollo del país, reside en buena parte en la recuperación de dicha confianza y credibilidad. Aún más, la pérdida de confianza en las instituciones significa un serio obstáculo para el logro de la cohesión social que tanta falta hace en nuestro país. No se debe olvidar que si bien los individuos son los que forman las comunidades, son solamente las instituciones las capaces de crear una nación.

Las acciones a desarrollar incluyen, una respuesta confiable y oportuna de las instancias gubernamentales a las diferentes necesidades sociales, un trato personal digno y respetuoso de los servidores públicos a quienes reciben sus servicios y una capacidad de respuesta confiable y predecible, que sea capaz de sostenerse ante situaciones imprevistas, tales como riesgos ambientales o de otra índole que pudieran significar, en determinadas circunstancias, la disrupción de la capacidad de seguir ofreciendo los servicios de las dependencias gubernamentales.

Para evaluar los resultados de las metas fijadas el gobierno utilizará indicadores como son:

- ✓ “la rendición de cuentas,
- ✓ la calidad del trato a usuarios de los servicios públicos y
- ✓ el alcance de la protección financiera frente a eventos catastróficos”.⁵⁵

Respuesta gubernamental y confianza en las instituciones

Diagnóstico

La multiplicación del riesgo en la sociedad contemporánea y la ineficacia de numerosas políticas para promover el desarrollo social y humano han contribuido a configurar situaciones de inseguridad y a extender la vulnerabilidad entre vastos sectores de la población. La pérdida de la confianza de los mexicanos es uno de los retos a enfrentar por el presente gobierno.

En México se han efectuado esfuerzos importantes para aumentar los recursos presupuestales destinados a los programas para el desarrollo humano y social. Sin embargo, la población demanda mejoras sustanciales en los programas y políticas. Conforme el país ha avanzado, la población demanda mayor cobertura y calidad en los servicios de educación y salud, complementados con elementos adicionales de protección social.

⁵⁵ *Ibid.* pp. 38-39

A pesar de los cuantiosos subsidios que se aplican a la educación pública, las familias incurrir en altos costos asociados al sostenimiento de sus hijos durante su formación escolar. Un alto porcentaje de estudiantes se encuentra ante la disyuntiva de continuar con sus estudios o apoyar económicamente a sus familias. El riesgo de deserción es una amenaza para las familias, que pueden ver truncadas sus expectativas de mejoramiento generacional.

Con los programas de salud ocurre algo similar porque no impiden que las familias realicen erogaciones adicionales para el cuidado de su bienestar físico. En ocasiones extraordinarias, estos gastos privados llegan a ser muy cuantiosos y tienen efectos muy negativos en su patrimonio.

La sensación de inseguridad económica afecta también a determinados grupos sociales que, a pesar de sus esfuerzos para generar ingresos, se ven afectados por vaivenes económicos o a causa de desastres naturales. Las instituciones para proteger a los grupos susceptibles de ser afectados por estos problemas son todavía incipientes. Tanto la asignación de recursos públicos como las reglas para su aplicación en situaciones complejas, deberán desarrollarse en lo venidero.

En las zonas rurales los rezagos en el ordenamiento, la regularización de la propiedad rural y la falta de una procuración de justicia agraria expedita impiden crear un clima de certidumbre, esencial para el desarrollo social y el crecimiento económico en el campo.

A lo anterior se agrega la insuficiente información sobre el uso de los recursos públicos en los programas sociales, así como sobre sus efectos en el bienestar de la población. La demanda de transparencia y rendición de cuentas con relación a la utilización de los recursos públicos, lo mismo que las exigencias de evaluación de los resultados o de la eficacia de los programas sociales, constituyen en el presente, una expresión sobresaliente de la madurez de la sociedad mexicana y de su voluntad de establecer nuevas modalidades de relación con el Estado en asuntos relativos a la promoción del desarrollo humano y social.

La participación social en el diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas, es una necesidad.

La transparencia en el uso de los recursos y la ponderación objetiva de las consecuencias de las políticas públicas constituyen prácticas que deberán generalizarse en México. En materia social, además de alcanzar metas cuantitativas cada vez más ambiciosas, es necesario lograr incrementos de calidad y eficiencia que redunden en mayor satisfacción de la población y en mayor productividad de los recursos presupuestales destinados a su atención. Las políticas sociales deberán articularse cada vez más entre sí, manera en que se conseguirá un desarrollo más pleno, orientado a elevar los niveles de bienestar y las capacidades de los mexicanos, y a distribuir las oportunidades de manera equitativa, disminuyendo brechas y desigualdades.

Con el fin de alcanzar dichos objetivos, se tiene como objetivo rector: ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones, ampliar la capacidad de respuesta gubernamental y formalizar la rendición de

cuentas a la población, lo que implica adoptar medidas para enfrentar de manera eficiente situaciones no previstas, tanto de orden natural como social. Para lograr lo anterior se deben anticipar riesgos; formular estrategias de coordinación que refuercen el compromiso con la continuidad de los programas sociales, y brindar elementos de seguro que protejan a los individuos contra factores que atenten contra su bienestar.

Estrategias

a) Impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación.

Se deberán evaluar periódicamente los procesos de descentralización y desconcentración educativos para determinar sus aciertos e insuficiencias. Los resultados deberán proporcionar el marco para que la Federación, los estados y los municipios modifiquen sus estrategias de gestión y sus procesos pedagógicos para asegurar siempre la suficiencia y oportunidad de recursos humanos, materiales y financieros. El involucramiento de la comunidad en las tareas de apoyo y vigilancia del quehacer educativo deberá ser objeto de un continuo impulso hasta asegurar la formación de una cultura de participación social.

b) Fortalecer la comunicación entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno, garantizando el derecho a la información.

Crear las condiciones para una comunicación ágil y oportuna entre la sociedad civil y el gobierno a fin de llevar a término la transición hacia una democracia en la que los individuos bien informados sean partícipes de la toma de decisiones basadas en la credibilidad, la confianza y la legitimidad de las instituciones del país.

c) Construir la confianza y credibilidad de la ciudadanía en las acciones gubernamentales, para, ello se propone crear y coordinar un sistema de información que permita evaluar y dar seguimiento a esas acciones.

Contar con un sistema mediante el cual se evalúen la acción gubernamental y la rendición de cuentas, y se midan los niveles de confianza y credibilidad del gobierno ante la sociedad.

d) Disminuir los riesgos de deserción escolar mediante sistemas de becas diseñados para proteger a los estudiantes provenientes de familias con apremios económicos.

Otorgar apoyos económicos a los estudiantes que, ante la disyuntiva de continuar sus estudios o apoyar económicamente a sus familias, se vean forzados a suspender o a abandonar su formación escolar.

e) Promover sistemas de seguro para proteger financieramente a las familias ante eventuales gastos extraordinarios en salud.

Diseñar y poner al alcance de la población modalidades de seguro público en salud que cubran no sólo los gastos que realizan las familias en insumos para la salud, sino que desarrollen programas de prevención y detección de problemas de la población asegurada.

además de brindarles protección financiera ante erogaciones desproporcionadas e imprevistas.

f) Ordenar y regularizar la propiedad rural, otorgando seguridad jurídica y certidumbre documental en la tenencia de la tierra a los agentes y sujetos del sector rural, dando vigencia al Estado de Derecho en México.

Instrumentar acciones concretas de ordenamiento y regularización de la propiedad rural, que brinden certeza jurídica a los habitantes del medio rural, así como sentar las bases para solucionar los conflictos derivados de la tenencia de la tierra, creando así condiciones de paz y estabilidad social y, con ello, incrementar las posibilidades de inversión en el campo.

g) Disminuir la incertidumbre y fomentar la convivencia armónica de quienes habitan el campo mexicano, para lo cual se procurará justicia agraria rápida y expedita, privilegiando la conciliación de intereses en la solución de conflictos.

Fortalecer la procuración de justicia, apoyando y asesorando a los agentes y sujetos del sector rural para que ejerzan los derechos que la legislación les concede, además de lograr que la conciliación sea el principal instrumento utilizado para la resolución de los conflictos relacionados con la tenencia de la tierra.

h) Promover sistemas eficaces para apoyar a los individuos que pierden su empleo.

3.4.2 Consideraciones en Materia de Orden y Respeto.

Se plantea que las bases para un desarrollo económico sólido y con certeza, se encuentran en la estabilidad política y social del país. Los mexicanos queremos un sistema político que, procese adecuadamente los conflictos, permita coexistir en la diferencia y unir voluntades en torno a causas comunes, así como avanzar en la consecución del bien común.

Como un gobierno que se ha propuesto consolidar la democracia y eliminar todo vestigio autoritario. Las verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional las representan la pobreza y la desigualdad, la vulnerabilidad de la población frente a los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas.

Por décadas la gobernabilidad del país se sustentó en la concentración y centralización del poder, en un presidencialismo en el que se ejercieron facultades fuera constitucionales, en acuerdos clientelares y en una participación ciudadana acotada.

Este gobierno asume los siguientes objetivos rectores en el área de orden y respeto:

1. Defender la independencia, soberanía e integridad territorial nacionales.
2. Diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional.
3. Contribuir a que las relaciones políticas ocurran en el marco de la nueva gobernabilidad democrática.

4. Construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión y avanzar hacia un auténtico federalismo.
5. Fomentar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura y distribución territorial.
6. Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la administración pública federal.
7. Garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana.
8. Garantizar una procuración de justicia pronta y expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos.

3.4.3 Consideraciones en materia de Gobernabilidad democrática.

La antigua gobernabilidad política de México estuvo sustentada en dinámicas de concentración y centralización del poder y en un presidencialismo que ejerció facultades meta constitucionales. El régimen político tuvo, como uno de sus fundamentos, acuerdos clientelares que se fueron distanciando de las bases sociales. Las decisiones públicas no siempre estuvieron apoyadas por una adecuada deliberación pública.

La interacción tanto de los poderes Ejecutivo y Legislativo, como de las autoridades federales y estatales se fue alejando del espíritu constitucional. La participación ciudadana en la definición, ejecución y evaluación de políticas públicas fue limitada.

En ocasiones, el sistema político no supo estimular el papel que a los ciudadanos corresponde desempeñar en toda democracia.

La creciente complejidad de la sociedad mexicana fue dando origen a un mayor cúmulo de demandas de corte diverso que, aunadas a la construcción de nuevas reglas para la competencia político-electoral, dieron lugar a una integración plural de los cargos de elección popular.

El perfil de la cultura política predominante no corresponde al que requiere la vigencia y subsistencia de un sistema político democrático. Dentro de los factores que, a lo largo de décadas, han dado lugar a esta situación se encuentran las insuficiencias de nuestra democracia, las actitudes autoritarias, el paternalismo, la omnipresencia del Estado, el clientelismo, los bajos niveles educativos con que ha contado la población, la ausencia de una contribución sistemática a la formación ciudadana por parte del sistema educativo nacional, la escasez de prácticas ciudadanas, la insuficiente identificación de la población con los partidos políticos, el desprestigio de la política, los bajos niveles de lectura de diarios y revistas, así como la insuficiente promoción de la cultura democrática en la radio y la televisión.

Si bien en los últimos años el Instituto Federal Electoral ha emprendido importantes esfuerzos en la promoción de la educación cívica, todavía no se ha logrado la suficiente articulación de esfuerzos con el Ejecutivo Federal y, asimismo, la interacción de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) con la Secretaría de Educación Pública (SEP) ha sido marginal y distante.

De acuerdo con indicadores correspondientes al periodo 1997- 2000, la alta participación electoral contrasta con la baja participación de los ciudadanos en el diseño, ejecución, supervisión y evaluación de políticas públicas, así como con su modesta incorporación a las actividades de organizaciones políticas, sociales, civiles y a otras actividades no lucrativas.

Por otra parte, se carece de figuras de democracia directa en el nivel federal, como son el referéndum y el plebiscito. Los ciudadanos no han contado con un entorno favorable ni con condiciones de experiencia.

En tal sentido se plantea como objetivo rector, contribuir a que las relaciones políticas ocurran en el marco de una nueva gobernabilidad democrática:

- a) Transformar el ejercicio del poder público de manera que se alcancen las condiciones propias para la construcción de una nueva gobernabilidad democrática.
- b) Impulsar la reforma del Estado de manera que las instituciones que lo conforman representen y sirvan eficazmente a los valores políticos, las aspiraciones históricas, los fines y los intereses vitales del pueblo mexicano.
- c) Contribuir al fortalecimiento del sistema de partidos y propiciar desde el Ejecutivo el diálogo productivo con y entre partidos políticos, en su calidad de entidades de interés público que articulan demandas políticas y sociales.
- d) Transformar las instancias del Poder Ejecutivo Federal vinculadas a las tareas de política interior, de manera que contribuyan a dar soporte a la gobernabilidad democrática en el marco de una vida institucional.
- e) Difundir la cultura democrática para dar soporte a las instituciones con una actitud de las personas que inyecte vitalidad a la convivencia política.
- f) Promover condiciones que alienten y favorezcan una participación ciudadana intensa, responsable, compro-metida, informada y crítica en torno a asuntos de interés público que dé lugar a un gobierno de y para los ciudadanos.
- g) Promover la vigencia del derecho a la libertad de ex-presión.
- h) Desarrollar una política de comunicación social del Ejecutivo federal que informando mejor a la ciudadanía fortalezca la legitimidad de las instituciones.
- i) Ampliar el acceso de los ciudadanos a la información de fuentes oficiales impulsando diversas vías de difusión y proponiendo normas que hagan obligatorio el respeto a este derecho.
- j) Garantizar el pleno ejercicio de la libertad de creencias y de culto que la Constitución Mexicana reconoce a toda persona, así como favorecer una mejor relación con las instituciones religiosas.

Estas son las estrategias sobre las que fincara su actuación el gobierno federal con el fin de fortalecer la gobernabilidad democrática, plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006.

Después de considerar las diversas opiniones de necesidades planteadas por la ciudadanía y recomendaciones de organismos internacionales, el gobierno federal plasma en el Plan Nacional de Desarrollo cuales serán los puntos de incidencia en su actuar gubernamental, con el fin de modificar la realidad económica, política y social, y alcanzar la consolidación de la transición a un gobierno democrático, dar continuidad al proyecto de

nación y conservar e incrementar la confianza y credibilidad de la ciudadanía en las instituciones.

Cabe mencionar que el gobierno actual nace con un voto limitado de confianza, el cual se refrendará o retirará, tomando como base a las políticas emprendidas por las que el gobierno será responsable. En este sentido las tareas para lograr el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática son encaminadas a recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones e integrar la opinión pública de la población mediante mecanismos de participación ciudadana para la elaboración y evaluación de planes y programas.

Se deduce que el papel del Estado será la conducción responsable del proceso de transición hasta una sociedad más justa y humana con una economía más competitiva, debiendo guiar el ejercicio del poder con apego a formas propias de una democracia, teniendo presente al ciudadano como origen y destino, procurando el bienestar común en la elaboración y aplicación de sus políticas, siendo así la gobernabilidad democrática la norma básica de su actuar.

Se reconoce la imperiosa necesidad de cambiar o modificar la manera de ejercer el poder, donde se planea otorgar a la ciudadanía los elementos e instrumentos a través de los cuales se le permita ampliar tanto su participación ciudadana como su capacidad para exigir una rendición de cuentas a sus gobernantes, esto bajo el esquema, que el perfil de la cultura política dominante no corresponde al que requiere la vigencia y funcionamiento de un sistema político democrático. Por tal motivo se plantea un conjunto de acciones que den sustento y apoyo con el fin de promover el cambio requerido, entre los cuales encontramos, un fortalecimiento del sistema de partidos, propiciando diálogos con y entre los diversos partidos, la difusión de una cultura democrática, la promoción de condiciones que favorezcan y alienten la participación ciudadana intensa y responsable, esto a través de mecanismos como son la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, La Ley de Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública y la promoción de la vigencia del derecho a la libertad de expresión.

Un aspecto relevante que se considera nodal en las estrategias de la política actual y que afecta gravemente el desarrollo de la sociedad, es el problema de la corrupción, mal que lacera gravemente a la sociedad e influye de manera directa en la eficiencia y eficacia de toda acción gubernamental repercutiendo de manera negativa en sus resultados, sobre el cual el gobierno considera la necesidad de unir esfuerzos con el fin de eliminarlo, debido a que se ha extendido y permeado en la diversas esferas de la sociedad.

El gobierno propone utilizar indicadores de resultados, como son la rendición de cuentas, la calidad en el trato a usuarios del servicio público y la protección financiera frente a eventos catastróficos.

Con estos propósitos en materia de gobernabilidad democrática asume el poder la administración de Vicente Fox con la intención de realizarlos a través de su ejercicio, como se analizará en el siguiente capítulo.

4. ACCIONES CONCRETAS DE LA NUEVA ADMINISTRACION, CON EL FIN DE FORTALECER LA GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA.

En una época donde el desarrollo tecnológico y la tendencia globalizadora son circunstancias que influyen e impactan de manera decisiva en la celeridad de cambios de entornos políticos, sociales y económicos que buscan el desarrollo de la sociedad. la actividad gubernamental del ejercicio del poder. se ha visto obligada a una verdadera readecuación y reorientación rápida tanto en los roles. como en sus objetivos, ante la emergencia de nuevos actores y la modificación de comportamientos, esto es, el incremento de la participación ciudadana ya no-sólo en los procesos electorales sino, como una forma sistemática de participación para la determinación de necesidades, prioridades, planes, proyectos, programas y sus respectivos seguimiento, haciendo de la transparencia y la rendición de cuentas de la acciones gubernamentales, un comportamiento habitual, creando una nueva cultura donde se exige la cooperación mutua, así como la corresponsabilidad por las acciones tomadas.

En este sentido, las acciones de un Buen Gobierno deben avocarse a la solución de los problemas de carencia de la sociedad, tratando ante todo de crear las condiciones y elementos para que tanto las exigencias sociales como la implementación de políticas y su desarrollo cuente con los causes institucionales apropiados, esto es con instituciones fuertes que establezcan las reglas del juego para que el resultado de las relaciones encontradas de los diversos grupos sean respuestas a las demandas esenciales que tengan como fin el bienestar de la sociedad.

Para tal fin, el gobierno actual requerirá de implementar soluciones que aprovechen las oportunidades que representan el desarrollo tecnológico, enfrentar el desafío del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y las exigencias de su desempeño, con calidad en su responsabilidad de Estado, no olvidando la tendencia globalizadora del contexto mundial.

En este horizonte, el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática se vincula con el desarrollo de la sociedad, la estabilidad del Estado y la calidad de los procesos institucionales encargados de traducir en bienes, servicios y políticas las demandas competitivas de la vida en la sociedad

La búsqueda del desarrollo de la sociedad tiene como base, el impulso de la acción organizada de los diversos actores que expresan su interés en llevar a cabo la construcción institucionalizada de la democracia, producto esta de largos procesos de lucha, acuerdos y reglas que coinciden con el objeto de vivir y convivir de acuerdo con reglas institucionales que favorecen un ambiente de certidumbre y confianza, para así desarrollar elementos que permiten la adaptación rápida a los cambios que requieren en los diferentes entornos. Este cambio: "requiere del uso inteligente de los nuevos medios, de los instrumentos de

información de las capacidades productivas y de la innovación industrial, aspectos que determinan la evolución o estancamiento social.”⁵⁶

La preocupación del fortalecimiento y transformación institucional, se justifica en las consecuencias de ingobernabilidad social, desestabilidad política y falta de legitimidad de las instituciones gubernamentales, derivados de la incapacidad de las instituciones para responder a las demandas de la sociedad civil, esto es, absorber, contener y estabilizar los conflictos, procesarlos y dar salida a respuestas de las demandas, que satisfagan las necesidades de los diversos grupos.

En este sentido el redimensionamiento del Estado Mexicano en los últimos años se ha visto marcado por una considerable reducción de su estructura, lo importante aquí resulta al destacar la correlación de satisfacción de demanda social procesada contra el tamaño actual de la Administración Pública y no-solo el aspecto presupuestario como se ha manejado durante este tiempo.

Otro punto que cabe destacar se refiere al debate político ideológico sobre la vía más apropiada para la promoción del desarrollo, esto es: el Estado o el Mercado, al respecto podría decirse que: “se ha alcanzado un consenso que si bien reconoce la necesidad de dejar al mercado, la función principal en la asignación de recursos, la producción, el consumo y la determinación de precios relativos, al mismo tiempo se acepta el papel fundamental del Estado en cuanto a la promoción de la equidad, la justicia, la competencia (a través de reglas, la protección de los derechos de propiedad, el arbitraje de conflictos, creación de infraestructura física y de capital humano) que, el mercado por si solo no produce.”⁵⁷

Al respecto Guillermo Ortiz actual Gobernador del Banco de México (BM), señala: “La experiencia con la primera ronda de reformas ha contribuido a generar lo que parece ser un consenso creciente sobre la necesidad de redefinir las prioridades en el proceso de reforma. Si el esfuerzo inicial se centro casi exclusivamente en la reducción del papel del Estado y la ampliación del espacio de competencia del mercado, hoy el énfasis en esta segunda etapa, se dirige a los aspectos positivos de la actuación del Estado, aquellos que son fundamentales para asegurar el buen funcionamiento del mercado, en particular el fortalecimiento Institucional... como factor para potenciar el efecto de las reformas anteriores... apuntando mas a la capacidad de adaptación en las políticas a las condiciones locales, como clave del éxito, tomando en cuenta que no existe solución única y común a problemas similares.”⁵⁸

En este contexto en donde problemas de corrupción, desigualdad, inseguridad, narcotráfico etc.; vulneran la posibilidad de iniciar un cambio del margen y prontitud requerido ante las circunstancias sociales, la inestabilidad política encuentra su punto neurálgico en la incapacidad de los gobiernos para establecer instituciones con aptitudes

⁵⁶ Valencia Sandoval Jorge Alberto, “El impacto de la globalidad en el desempeño del Estado”, *III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panama, Panama, 28-31 de Octubre de 2003 p.1.

⁵⁷ *Ibidem*, P. 3

⁵⁸ Ortiz, Guillermo, “América Latina y el Consenso de Washington, La Fatiga de la Reforma”, en *Manzanas y Desarrollo*, Fondo Monetario Internacional, Septiembre del 2003, P. 16

para manejar los conflictos sociales y demandas que, de esta forma permitan contar con el respaldo de la ciudadanía, grupos de poder y actores sociales y políticos.

Por ello, " la gobernación y la administración del conflicto es la tarea, más conspicua del ejercicio del poder público, entendido como el conjunto de capacidades que tienen a su cargo, la definición de reglas que garanticen en lo individual y en lo colectivo, acepten de manera pacífica los imperativos universales que se han de cumplir de manera específica y puntual en la sociedad y con el concurso de la autoridad y las instancias que permitan establecer los incentivos, estímulos y las sanciones a que son merecedores los actores sociales y políticos."⁵⁹

En este sentido, para convertir la alternancia en transición, las medidas y acciones requeridas son más complejas: por ejemplo: la construcción de un nuevo andamiaje institucional al igual que el fortalecimiento de las figuras institucionales presentes, el establecimiento de un sistema de supervisión efectivo, el fortalecimiento de la administración pública, lo que requiere el desarrollo de un servicio civil de carrera, así como el trastocamiento de los usos políticos por una verdadera cultura democrática. Ante esto, uno de los vértices centrales sobre los que apunta la preocupación de la política actual, reside en el compromiso de acciones con el fin de eliminar y erradicar la corrupción, de los diversos entornos de la sociedad, como comportamiento habitual de los diversos actores.

En este sentido la consolidación democrática debe entenderse, como el reencuentro de la ética, los valores y la cultura con el ejercicio de la política, imperativo que solo puede darse dentro de la democracia. Desde este punto de vista puede considerarse que: "la corrupción es un problema ético con repercusiones económicas y políticas capaz de vulnerar las posibilidades de desarrollo sostenido y equitativo y frenar la consolidación del sistema político democrático... es un impuesto a la sociedad entera que distorsiona las políticas Públicas, altera el marco de incentivos para una adecuada asignación de recursos y erosiona la credibilidad de las instituciones públicas y el mercado."⁶⁰

Bajo estas circunstancias se implementó en México el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo (PNCFIDA), acompañado por las modificaciones a la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos (LFRASP) y de la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPEG), como respuesta del gobierno federal ante el reclamo de una sociedad carcomida y oprimida por el cáncer de la corrupción y la falta de información clara y oportuna de sus autoridades, en la rendición de cuentas hacia la ciudadanía, a través del cual se propone actuar en dos vertientes: Primero identificar las causas y efectos de la corrupción, con el fin de abatirla por medio de la aplicación de medidas con carácter inmediato, las cuales se requieren para asegurar la

⁵⁹ Uvalle Berrones Ricardo, "El fortalecimiento de la gobernabilidad democrática", *VIII Congreso Internacional de la C.I.A.D sobre la Reforma del Estado y de la administración Pública*, Panamá, Panamá, 28-31 de Octubre de 2003, p. 2

⁶⁰ Valencia, *op. cit.*, p. 6

actuación clara, transparente, honesta y eficiente de los servidores públicos de la administración Pública de los tres niveles de gobierno, sin crear obstáculos en el desempeño eficiente de sus actividades.

En segundo lugar, hacer del derecho a la información una garantía para el ciudadano que le permita conocer con precisión el desempeño y la responsabilidad en cuanto a la actuación de sus gobernantes, brindándole la oportunidad de contar con un instrumento para exigir una rendición de cuentas clara y oportuna, lo que implica erradicar la discrecionalidad con que frecuentemente se toman las decisiones respecto al almacenamiento, custodia, acceso y disponibilidad de la información que dispone la Administración Pública Federal, sin afectar y poner en riesgo la seguridad del Estado y sus Instituciones.

4.1 Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo.

Bajo estas premisas, el gobierno de México pretendió atacar el problema de la corrupción desde una Perspectiva Integral, ya que involucra a todas las Instituciones del Gobierno Federal, a través del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo (PNCFITDA)

La integración de este programa nacional, no solo planteo acciones de castigo a las conductas corruptas, sino también considero acciones preventivas, que ayudaran a evitar las practicas corruptas, entre las que destacaron la actualización de su marco jurídico, a fin de transparentar y hacer más eficiente la gestión pública, la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, acompañada de las modificaciones a la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos para fortalecer las facultades de investigación y sanción, así como un portal Internet, bajo el nombre de Normateca, concentrando en un solo lugar todas las disposiciones federales vigentes, con el fin de analizarlas y depurarlas, facilitando así los procesos de desregulación y simplificación de la administración Pública, con lo cual se eliminaron 79 disposiciones y se simplificaron ó mejoraron otras 125.

4.2 Comisión Intersecretarial de Transparencia y Combate a la Corrupción.

Con tal sentido, una de las primeras acciones de la presente administración fue la creación de la Comisión Intersecretarial de Transparencia y Combate a la Corrupción (CIICC), el 4 de Diciembre del 2000, creada por acuerdo presidencial, como órgano presidido por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), encabezada por el C. Secretario Francisco Barrios Terrazas, estableciéndose en el artículo primero de este acuerdo como: "De carácter permanente y con el fin de combatir la corrupción en el ejercicio de atribuciones de las dependencias y entidades, dar seguimiento a programas y acciones llevadas a cabo anualmente por las dependencias del gobierno federal, se crea la CIICC."⁶¹

⁶¹ Acuerdo por el que se crea la CIICC, Diario Oficial de la Federación, México, 22 de abril de 2002.

La cual tiene como misión, prevenir y combatir la corrupción así, como fomentar la transparencia a través de la coordinación de políticas y acciones, con la visión de que la sociedad perciba a la Administración Pública Federal, como honesta, transparente y confiable,

Siendo sus objetivos:

- ✓ Establecer lineamientos y acciones para prevenir la corrupción
- ✓ Crear una cultura de servicio público sustentada en valores y principios.
- ✓ Facilitar mecanismos de información y rendición de cuentas.
- ✓ Fortalecer instrumentos jurídicos para aplicar sanciones efectivas a conductas irregulares.

Además, de ser la responsable de coordinar y supervisar de manera permanente, el cumplimiento de acuerdos con otras autoridades y los Programas Operativos para la Transparencia y Combate a la Corrupción de cada Institución.

Con este fin se integran los grupos de enlace para la operación de programas anticorrupción denominado “de arranque o G-33”⁶² concluyendo el 2 de febrero del 2001, el primer inventario de áreas críticas de la corrupción en la Administración Pública Federal que refiere información de, 205 instituciones “con un inventario de 2,000 áreas críticas detectadas de mayor incidencia de practicas de corrupción, a partir de esto se identifico que laboran en ellas 206,071 servidores públicos, 2,427 impedimentos identificados, 1,914 unidades responsables involucradas, siendo el 16.4% del personal total se ubica en áreas críticas, derivándose del análisis, se detectaron 5,328 probables conductas irregulares, proponiendo 7,118 medidas preventivas.”⁶³

Dicho inventario arrojó que entre las causas más frecuentes y circunstancias se encontraron:

- ✓ 63.9% Posibilidad de un servidor público dentro de su marco de actuación de favorecer o perjudicar a un particular.
- ✓ 52.9% Acciones u omisiones conscientes para beneficiar o perjudicar a personas.
- ✓ 37.6% Contubernio entre servidores públicos y entre estos con los interesados.
- ✓ 36.6% Posibilidad dl servidor público de negociar condiciones en la autorización de tramites o servicios.
- ✓ 34.4% Contacto directo entre los que resuelven asuntos y los interesados o representantes.
- ✓ 34.2% Búsqueda de ingresos extras debido a salarios bajos.
- ✓ 33.6% Servidores públicos que se unen para realizar actos de corrupción o para cubrirlos.

⁶² El G-33, es un grupo integrado por las 18 Secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República y 10 de las entidades paraestatales más importantes como: CFE, PEMEX Corporativo, Refinación, Explotación y Producción, Gas y Petroquímica Básica, Petroquímica, Luz y Fuerza del Centro, Caminos y Puentes Federales, ISSSTE, IMSS, Lotería Nacional, CONAGUA, Aeropuertos y Servicios Auxiliares y SAH. Cabe resaltar que este grupo en conjunto ejerce alrededor del 80% del Presupuesto de Egresos de la Federación.

⁶³ Comisión Intersecretarial de Transparencia y Combate a la Corrupción, Áreas Críticas, p.2 www.programaanticorrupcion.poh.mx/areascriticas.html

Con el propósito de fortalecer los esfuerzos de las instituciones y asegurar mayores resultados en materia de transparencia y combate a la corrupción, la CITCC recomendó el seguimiento de 17 acuerdos aprobados por el pleno de la Comisión:

- 1) Implantación de programas de reconocimiento en integridad a servidores públicos.
- 2) Difusión de información Pública en Internet en anticipación a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- 3) Implementación de programas de mejora regulatoria interna.
- 4) Implantación de estrategias de usuario simulado.
- 5) Elaboración y difusión de un código de conducta.
- 6) Implantación de programas de capacitación de valores.
- 7) Instrumentos de mecanismos rigurosos de selección de personal.
- 8) Incorporación de batería de valores en el sistema de selección de personal.
- 9) Revisión de sueldos en áreas críticas.
- 10) Difusión de resultados del PNC.TDA.
- 11) Participación externa en la revisión de bases previas de licitación.
- 12) Difusión de bases previas de licitación.
- 13) Realización de licitaciones vía electrónica.
- 14) Evaluación de usuarios de los procesos críticos.
- 15) Realización de compromisos para la transparencia.
- 16) Mejoramiento de estándares de servicio y atención ciudadana.
- 17) Realización de trámites y servicios por vía electrónica. (Tramitanet)

Bajo estos acuerdos y como un esfuerzo para documentar las estrategias de transparencia ejecutadas por el G-33 durante el último año, la CITCC presentó el informe titulado "Reporte a la Sociedad, primeras acciones en materia de transparencia y combate a la corrupción en la Administración Pública Federal." Así a lo largo de 2001, la Secretaría Ejecutiva de la CITCC coordinó los trabajos de 33 POTCC (Programas Operativos de Transparencia y Combate a la Corrupción) en 117 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en las que se detectaron 1,339 áreas críticas y 1,891 probables conductas irregulares. Sobre la base de estos programas operativos, reporta la comisión en su informe de labores 2002, se ejecutaron 2,878 acciones de mejora.

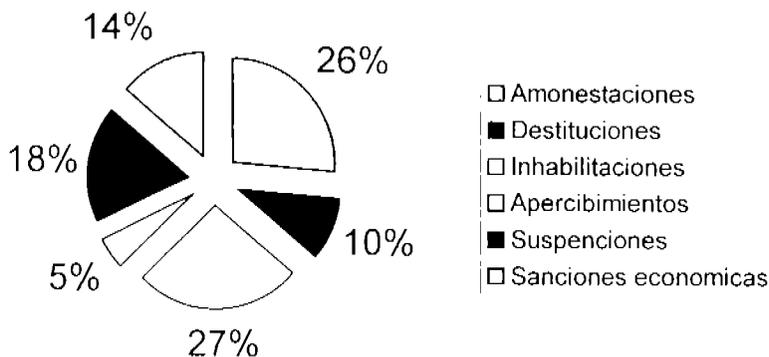
Para el año 2003 se comprometieron 33 POTCC con una cobertura de 148 instituciones las cuales cubren 717 áreas críticas en las que se detectaron 983 potenciales conductas irregulares e incluyen 2,771 acciones de mejora.

"Estas acciones se están llevando a cabo en materia de desarrollo administrativo y mejora de gestión pública, desarrollo de recursos humanos y ética pública, mejora regulatoria, mecanismos de supervisión y control, participación ciudadana, rendición de cuentas información pública y tecnológica y sistemas".⁶⁴

⁶⁴ Boletín Atlal No. 4, www.atlal.com.mx.

En esta materia la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal (APF) informe titulado: "Reporte a la Sociedad, primeras acciones en materia de transparencia y combate a la corrupción en la Administración Pública Federal"⁶⁵, de manera individual por cada dependencia y organismo que integra el G33, ofrece información detallada respecto a los resultados logrados con la implantación de acciones, los cambios logrados, beneficios tanto de la institución como de la sociedad y los usuarios específicos, como de los problemas persistentes, retos actuales y acciones para problemas futuros. Un ejemplo claro es la sanción de conductas de servidores públicos por parte de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, que tuvo como resultados: 9,046 sanciones impuestas a 7,276 servidores públicos de los cuales 2,035 fueron apercibimientos, 1,846 amonestaciones, 1,254 suspensiones, 864 destituciones, 1,952 inhabilitaciones y 1,095 económicas por un monto de poco más de 1,142,322 pesos, los cuales al 31 de marzo del 2003, de acuerdo al informe de actividades de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, se habían superado alcanzando los siguientes resultados: 13 mil 133 sanciones, impuestas a 9 mil 220 servidores públicos, de las cuales, 659 fueron apercibimientos, 3,470 amonestaciones, 1,297 destituciones, 3,481 inhabilitaciones, 2,392 suspensiones y 1,834 sanciones económicas que ascienden a 2,210 millones de pesos⁶⁶

Sanciones a conductas irregulares aplicadas a servidores públicos 2001-2003



⁶⁵ Para obtener el texto completo del informe "Reporte a la Sociedad" o más información sobre las actividades desempeñadas por la CHCC, puede recurrir a su página Internet en www.programaanticorruptcion.gob.mx

⁶⁶ Segundo Informe de Labores, del Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, de fecha 31 de Marzo de 2003, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, p.9.

Cabe señalar que la identificación y sanción a los servidores públicos que incurrieron en conductas deshonestas, representa el 0.26% del total de la plantilla del personal del sector público, si consideramos que para el 2003 se contaba con 2,913,022 servidores públicos, en este sentido la apreciación de avance que tiene el gobierno federal, deja mucho que desear sin considerar incluso que, de acuerdo con la edición 2002 del Índice de Percepción de la Corrupción, de Transparencia Internacional, la percepción de corrupción en México, aumento una décima respecto del 2001, de 3.7 a 3.6.

En cuanto al cambio logrado, se mejoró la investigación e integración de los expedientes, lo que ha permitido sancionar de manera efectiva a aquellos servidores públicos que cometen alguna irregularidad en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

En relación de los beneficios, se observa que la sociedad adquiere mayor confianza en las autoridades al observar que se aplica la Ley en materia de Responsabilidad de los Servidores Públicos sin alguna distinción, ya que al conocer el trabajo que se está llevando a cabo para sancionar aquellos servidores públicos que cometen actos de corrupción, se sensibiliza más sobre las acciones que el gobierno realiza.

De manera diferente pero con el mismo fin, en la SECODAM también se implementó la acción de la estrategia Usuario Simulado, obteniendo los siguientes resultados: Durante el 2001 se llevaron a cabo 2,957 verificaciones por parte de esta secretaría y por las dependencias y entidades que cuentan con grupos de usuarios simulados. Entre los resultados obtenidos se cuentan: -mayor información a los usuarios, -eliminación de requisitos innecesarios, -señalización en oficinas que permiten agilizar el proceso de los trámites, -identificación de los servidores públicos, -mejor disposición de los servidores públicos hacia los usuarios de los servicios.

Las verificaciones permitieron identificar prácticas de corrupción por parte de los servidores públicos, lo que dio origen a la aplicación de 25 operativos, 12 de ellos directamente por parte de la SECODAM y 13 en apoyo a las dependencias y entidades que lo solicitaron.

Algunas de las consecuencias de estos operativos fueron: -la aplicación de procesos administrativos en contra de 17 servidores públicos que resultaron involucrados, de los que 8 ya fueron sancionados administrativamente. De estos 8 sancionados, 2 de ellos recibieron sanción económica por más de 950 mil pesos y 77 mil pesos, respectivamente, -los operativos dieron la pauta para presentar 6 denuncias penales ante el Ministerio Público de la Federación que involucraran a 12 servidores públicos, -la declaración de 6 servidores públicos formalmente presos y 7 presentaron su renuncia. (1 Contralor, 1 subdirector y 5 jefes de departamento), y la aplicación de auditorías para irregularidades detectadas.

Sin embargo en cuanto a percepción de la ciudadanía, de acuerdo al informe realizado por la organización Transparencia Internacional y su capítulo local en México:

Transparencia Mexicana. México retrocedió su ubicación en el Índice de Percepción de la Corrupción.⁶⁷

En el entorno Internacional, en lo que respecta a los Índices de la Percepción de la Corrupción (IPC) de 1998 a 2002, la evolución de México se ha mantenido en niveles que no han superado la calificación obtenida en 2001, esto es, la puntuación en el índice de 1998 fue de 3.3, en el 1999 de 3.4, en el 2000 de 3.3, en el 2001 de 3.7 y en el 2002 de 3.6.

Como se observa en la edición del 2001 México obtuvo una calificación de 3.7, mostrando una ligera recuperación de los años anteriores, lo que le permitió colocarse en el lugar número 51 de un listado total de 91 países, si se toman en cuenta, solo los países del continente Americano.

Enpero, los resultados de la edición 2002 en el IPC, México fue ubicado en el lugar número 57 de los 102 países que conformaron dicho índice, tomando en cuenta, solo los países americanos, obteniendo una puntuación de 3.6, misma puntuación que recibió Colombia.

Cabe destacar que la información de cada país se obtuvo del procesamiento estadístico de una serie de encuestas realizadas, durante los tres años anteriores a la publicación del estudio y en el caso de México el número de encuestas utilizadas para llegar a su calificación final en el IPC 2002 fue de 10 (una mas que en el índice del 2001), lo que representa un número superior a la mayoría de sondeos realizados para los países de economías emergentes

De los datos arrojados por el IPC en su edición 2002, "setenta países incluyendo varios de los mas agobiados por la pobreza, obtuvieron un puntaje menor a 5 en el IPC 2002. Tal es el caso de la mayoría de los países latinoamericanos, excepto Chile y Uruguay, que obtuvieron calificaciones de 7.5 y 5.1, respectivamente. De acuerdo a este instrumento se perciben niveles galopantes de corrupción en Indonesia, Kenya, Angola, Madagascar, Paraguay, Nigeria y Bangla Desh, siendo aquellos países que obtuvieron un puntaje menor de 2. En el otro extremo países que obtuvieron puntajes por encima de 9, en su mayoría con ingresos per cápita considerablemente mas altos a aquellos países en vías de desarrollo, como es el caso de Finlandia, Nueva Zelanda, Islandia, Singapur y Suecia."⁶⁸

⁶⁷ Tal y como lo define Transparencia Internacional el IPC es una encuesta de encuestas, o un índice basado en 15 diferentes sondeos y encuestas sobre mas de 100 países realizadas por nueve instituciones independientes y llevadas a cabo entre la población abierta, así como entre empresarios y analistas locales y externos de un país. Los puntos extremos de un país se extienden de 0 (altamente corrupto) a 10 puntos (altamente limpio) es decir, conforme la calificación de un país se acerca a cero la percepción de corrupción en él es mayor, mientras que cuando se acerca a 10, la percepción es mayor. Para mayor información del IPC dirigirse a www.transparency.org

⁶⁸ México retrocede su ubicación en el Índice de Percepción de la Corrupción, Transparencia Internacional, Boletín Atlatl no. 4, www.atlatl.com.mx

Transparencia Internacional advierte que al realizarse comparaciones con los resultados de años anteriores, estas deben basarse en el puntaje del país y no en su orden, pues su orden puede cambiar por la entrada o salida de algunos países.

En el ámbito nacional, Transparencia Mexicana, a través del análisis de su “Índice de Corrupción y Buen Gobierno”⁶⁹, se obtuvieron los siguientes resultados

Del análisis de 38 tipos de actos o servicios acerca del ICBG en el ámbito nacional, se obtuvo como resultado que durante el periodo 2003 se ubico en 8.54 promedio, el cual disminuyo en relación, al proporcionado durante 2001 el cual ascendió a 10.5

“Los resultados nacionales 2003 en cuanto a servicios con mayor nivel de corrupción fueron: el estacionar en vía Pública controlada por particulares 54.90 ICBG(S), evitar ser infraccionado por un agente de tránsito 50.32 ICBG(S) y evitar que se lleven o sacar un auto del corralón 53.25 ICBG(S) En sentido inverso los tres servicios con menor índice de corrupción fueron, trámite de predial 1.41 ICBG(S), tramite para obtener una incapacidad o justificante de salud 1.45 ICBG(S)

En cuanto a los resultados por entidad federativa con mayor nivel de corrupción se ubican: Guerrero con 12 puntos ICBG(S), Durango con 12.6 puntos ICBG(S), Estado de México con 12.7 puntos ICBG(S), Distrito Federal 13.2 puntos ICBG(S) y Puebla con 18 puntos ICBG(S). En cuanto a las entidades con menor nivel de corrupción se ubica en primer lugar Baja California Sur con 2.3 puntos ICBG(S), en segundo lugar Quintana Roo con 3.7 puntos ICBG(S), en tercero Colima con 3.8 puntos ICBG(S), e Hidalgo y Aguascalientes empatan en cuarto lugar con 3.9 puntos ICBG(S)⁷⁰.”

No obstante las acciones implementadas, los resultados obtenidos, frente a dicha problemática, muestran una continuidad en lugar de abatimiento, lo cual, cuestiona la efectividad de las acciones tomadas en contra de los infractores, reflejándose en reclamos más fuertes y generalizados de segmentos de la sociedad que han encarado en mayor medida los costos asociados a los programas de reordenamiento económico, en un entorno de crecimiento débil en el cual no se ha logrado reducir las enormes desigualdades económicas, tratando de aplicar políticas económicas para superar los déficit, a través de nuevos gravámenes, recortes a programas sociales, que afectan en mayor medida a las poblaciones marginadas, a la par que se continúa con la impunidad para castigar a los diversos servidores públicos que se han beneficiado tanto del uso como del abuso de recursos públicos, reflejándose incluso con los resultados de la democracia, ya que la

⁶⁹ De acuerdo a Transparencia Mexicana los resultados obtenidos por el ICBG (Índice de Corrupción y Buen Gobierno), se calcularon basándose en 38 servicios de la siguiente manera: la formula para calcular el ICBG por Servicio, es el resultado de dividir, el número de veces en los que un servicio se obtuvo con mordida entre el número total de veces en los que se utilizo el mismo servicio multiplicando el cociente por 100; Por otra parte la formula para calcular el ICBG General (38 Servicios), es el resultado de dividir el Número de veces en los que se dio mordida en los 38 servicios, entre el número total de veces que se utilizaron los 38 servicios multiplicando el cociente por 100

⁷⁰ Transparencia Mexicana, Encuesta Nacional de Corrupcion y Buen Gobierno 2003, Resultados nacionales por entidad federativa y por servicio 2001 y 2003

democracia esta relacionada con la eficacia para resolver los problemas económicos, políticos y sociales.

Esta pérdida de la confianza en las instituciones de la democracia lo reflejan los resultados de la encuesta de Latino barómetro, citados en su Informe de Prensa, según los cuales se ha efectuado una disminución de la Legitimidad del Congreso y los Partidos Políticos. “de 1997 al 2002 ha disminuido de 63% a 52% quienes piensan que no puede existir democracia sin Congreso Nacional, al mismo tiempo han disminuido de un 62% a un 52% los que piensan que no puede haber democracia sin Partidos Políticos.”⁷¹

Sin embargo, la ciudadanía esta enviando claros mensajes a los líderes políticos, así lo advierte Peter Eigen, presidente de Transparencia Internacional: “Se necesita con urgencia reconstruir la confianza ciudadana, donde se insta a los partidos políticos, a que rindan cuentas sobre las fuentes de financiamiento de sus campañas y para exigir a los electos que cumplan en sus promesas de luchar contra la corrupción, que hicieran durante sus campañas. Ya es hora de reconocer la verdadera incidencia de corrupción entre las elites políticas... al tiempo que deben resolverlos conflictos de interés y el problema de la inmunidad de los políticos.”⁷²

En este sentido, los resultados de la primera encuesta del Barómetro Global de la Corrupción de Transparency International, en donde se ofrecen a los encuestados de 44 países, entre ellos México, 12 opciones de instituciones con el fin de decidir, cual de ellas se elegiría primero para eliminar la corrupción, entre las que se encuentran: Aduana, Sistema Educativo, Partidos Políticos, Servicios Públicos, Servicios Médicos, Inmigración y Pasaportes, Policía, Sector Privado, Ingresos Fiscales, Licencias Comerciales, Sistema Jurídico y otros.

Para México, son dos las instituciones prioritarias que se le elegirían para atacar por principio la corrupción, que se encuentran con bastante incidencia alejadas de las demás, son: la policía con un 36.5% en primer lugar y los partidos políticos con 19.9%. A diferencia del índice general en el cual, los partidos políticos ocuparon la prioridad con 29.7% y el Sistema Judicial con 13.7% en segundo, quedando la Policía en tercero con 11.5%, estos últimos datos con relación al total de encuestados entrevistados.

Cabe apuntar que en 33 países de los 44 encuestados, el índice con mayor incidencia por combatir la corrupción en primer lugar, se ubica en la institución de los partidos políticos, lo que representa un 75% del universo de los países sometidos a dicha estadística, esta preocupación inminente orilla a la ciudadanía a buscar nuevas reglas para regular la

⁷¹ Latino Barómetro, Informe de Prensa LatinoBarómetro 2002, Opinión Pública Latinoamericana, p. 9. Encuesta anual aplicada en 17 países de América Latina en 2002, incluido México, que consiste en la aplicación de un mismo cuestionario a muestras de las poblaciones de cada país, con la finalidad de hacer un seguimiento de los cambios y continuidades de la opinión pública sobre los principales temas políticos, económicos y sociales. Para mayor información consultar su página Internet: www.latinobarometro.org

⁷² Si los ciudadanos tuvieran una varita mágica en todo el mundo, al usarían antes que nada para eliminar la corrupción existente dentro de los partidos políticos. Transparencia Internacional Pública la primera encuesta del Barómetro Global de la Corrupción de TI, desarrollado con Gallup International, encuesta que se realiza en 47 países de todos los continentes. P. 2 de 7

actuación de sus representantes, como aspecto prioritario, con el fin de eliminar la corrupción. Llegando incluso por que no a proponer la posibilidad el desafuero de sus dirigentes, intención que no se ve muy lejana.

4.3 LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.

Otro de los aspectos relevantes en que la administración actual incidió, con el fin de recuperar la confianza y legitimidad en sus instituciones por parte de la ciudadanía y con el firme propósito de dar una nueva visión de la manera de ejercer el poder por parte del nuevo gobierno, dejando atrás la discrecional y las oscuras formas de administrar los recursos públicos; con sus limitaciones respectivas, pero como instrumento esencial que, apoya a los ciudadanos en el ejercicio de su derecho de exigir la rendición de cuentas a sus gobernantes y en acuerdo con los diversos grupos parlamentario y sociales, el 11 de junio del 2002, se publicó la Nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

De acuerdo a su artículo 1º. Esta ley de orden público tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona, a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

Para lo cual se consideran en ella Sujetos obligados de proporcionarla:

- a) El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República;
- b) El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos;
- c) El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- d) Los órganos constitucionales autónomos;
- e) Los tribunales administrativos federales, y
- f) Cualquier otro órgano federal.

Las Unidades administrativas: Las que de acuerdo con la normatividad de cada uno de los sujetos obligados tengan la información de conformidad con las facultades que les correspondan.

Entre sus objetivos destacan:

- 1) Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;
- 2) Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;
- 3) Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;

- 4) Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;
- 5) Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y
- 6) Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho. Lo cual se considera de observancia obligatoria para los servidores públicos federales. Art. 5

En la interpretación de esta Ley se deberá favorecer el principio de publicidad de la información en posesión de los sujetos obligados. Art. 6.

La información a que se refiere el "Artículo 7"¹¹ de dicha normatividad deberá estar a disposición del público, a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica.

Por su parte los sujetos obligados y las dependencias y entidades deberán proporcionar apoyo a los usuarios que lo requieran y proveer todo tipo de asistencia respecto de los trámites y servicios que presten, así como preparar la automatización, presentación y contenido de su información y su integración en línea, en los términos que disponga el Reglamento y los lineamientos que al respecto expida el Instituto Federal de Acceso a la Información. Art. 9

¹¹ Entre el tipo de información a que se refiere el Art. 7 se encuentra: Su estructura orgánica; las facultades de cada unidad administrativa; el directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes; la remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes; el domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información; las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos, los servicios que ofrecen; los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron; la información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto; los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan; El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación; las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquellos; las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:

- a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados, en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;
- b) El monto;
- c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y
- d) Los plazos de cumplimiento de los contratos;

El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado; Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados; en su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

Respecto a la información confidencial o reservada; se considerara como tal la que comprometa, menoscabe, dañe, ponga en riesgo la vida de cualquier persona o pueda causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de justicia, la recaudación de contribuciones, las estrategias procesales, así como también: la que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial: los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal; las averiguaciones previas; los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado; los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o la que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada, etc. Que para tal efecto se disponen en los artículos 13 y 14 de la Ley de transparencia y acceso a la información pública gubernamental.

La información clasificada como reservada, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de doce años. Esta información podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva.

Siendo los titulares de las unidades administrativas los responsables de clasificar la información de conformidad con los criterios establecidos en esta Ley.

Como se puede observar la promulgación de esta ley puede considerarse un avance significativo para el fortalecimiento de la democracia, debido a que otorga al ciudadano la capacidad aunque limitativa, por la consideración discrecional para asignarle un carácter de confidencial y reservado a la información por parte de la autoridad y no de un órgano independiente e imparcial que lo determine, de exigir la rendición de cuentas sobre la base de elementos que la autoridad se ve obligada a proporcionar para que sea posible la vigilancia de su accionar, esto es, implica el derecho de recibir información y la obligación de los funcionarios de proveerla, pero de manera paralela implica contar también con los mecanismos para supervisar los actos del gobierno.

Algo que cabe destacar que a lo largo de todo el documento normativo no se establece ninguna sanción específica por incumplimiento o infracción de dicha normatividad por parte de los servidores públicos, sujetándose por consecuencia de manera supletoria a lo establecido por la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Un punto de referencia del avance en la implementación en cuanto a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, lo proporciona el monitoreo realizado por el organismo no gubernamental, Libertad de Información México A.C., donde se obtuvieron los siguientes resultados:

Las Unidades de Enlace de la Procuraduría General de la República, Cámara de Diputados, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Gobernación y Petróleos

Mexicanos, ofrecen el servicio más deficiente a los usuarios de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. (LFTAIPIG)

De acuerdo a los resultados del primer monitoreo realizado por Libertad de Información México AC (LIMAC), algunos elementos que los ubican en ese rubro son: la aplicación de “interrogatorios” de intimidación en el momento de la elaboración de la solicitud de información Procuraduría General de la República (PGR); la inexistencia de Unidad de Enlace (Cámara de Diputados); actitud hostil de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA); desorientación y difícil acceso Secretaría de Gobernación (SEGOB) y acceso complejo e indiferencia en el servicio, Petróleos Mexicanos (PEMEX)

En contraparte, el monitoreo de LIMAC reconoce a las Unidades de Enlace de la Secretaría de Economía (SE), Cámara de Senadores (CS), Procuraduría Federal del Consumidor, Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), como las cinco mejores en atención al público.

Algunos factores que determinaron esta evaluación son: conocimiento por parte de los funcionarios habilitados de la LFTAIPIG (SE), apoyo en la precisión de las preguntas sin intentar influir en el sentido de la misma (Senado), fácil acceso y trato amable Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), opción de llenar la solicitud en hojas simples y no-condicionamiento a utilizar el Sistema Integral de Solicitudes de Información (CNBV), infraestructura y servicio de acuerdo a lo que establece la LFTAIPIG (CFE)

Los resultados de este primer monitoreo fueron presentados el martes 1º de julio de 2002, por Ernesto Villanueva, presidente de LIMAC; Issa Luna Pla, directora ejecutiva de LIMAC; Kate Doyle, de National Security Archive y Jacinto R. Munguía, coordinador de Investigaciones y Monitoreo de LIMAC.

El proyecto de monitoreo de LIMAC, señaló: “Es un seguimiento de la campaña a la promoción del ejercicio del derecho y acceso a la información, que es, en cierto modo, la democracia en acción”.

Entre los resultados, se detectó que el hecho de exigir una identificación para entrar a la Unidad de Enlace representa un obstáculo para el solicitante en el ejercicio de su derecho; puesto que al elaborar la solicitud, según la ley, no requiere acreditar personalidad. Este hecho, por sí mismo resulta un acto de inhibición para el solicitante

En el monitoreo referente a la infraestructura, se encontró que la mayoría de las oficinas de Unidad de Enlace cuenta con los mínimos establecidos en la ley en cuanto a apoyo técnico. Sin embargo, 59 por ciento no cuenta aún con formatos impresos o folletos explicativos de las obligaciones que marca el artículo 7 de la ley; a pesar de que éstos no sean obligatorios, los impresos disponibles agilizan en gran medida las visitas de los solicitantes. El 88 por ciento de las atenciones de los servidores de referencia fueron percibidas por el solicitante como positivas.

En suma, como balance general de las categorías de análisis desarrolladas en dicho monitoreo, se observa un cumplimiento heterogéneo entre las entidades y dependencias de

la Administración Pública Federal y los sujetos obligados por mandato previstos en el Art. 61 de la LFTAIPG.

No obstante la intención de tratar de hacer de esta ley un mecanismo que permita y facilite a la ciudadanía garantizar su derecho de exigir la rendición de cuentas a los servidores públicos, sus resultados se ven opacados y debilitados en la medida que no se ofrece a la par, la capacidad efectiva al electorado para instrumentar mecanismos de sanción efectiva y de control preventivos que, castiguen significativamente los casos de mala conducta (entiéndase corrupción, ineficiencia, mal uso de recursos, incumplimiento de promesas y compromisos, etc.) con el fin de disuadir a potenciales infractores de la ley.

Tomando en cuenta que el mecanismo para sancionar más directo, lo constituye o por lo menos constituía por excelencia la no-reelección, por lo que resulta muy débil en México la sanción debido a la prohibición de la reelección absoluta en el cargo del ejecutivo y de la reelección inmediata en el caso del legislativo.

De esta forma para considerar un mecanismo efectivo y eficiente de rendición de cuentas, habría que dotar al principal último del sistema político, que es el electorado, de mayores atribuciones y sanciones electorales.

Esto no obstante, las atribuciones de supervisión, que delega el Congreso (La Cámara de Diputados) a las diversas comisiones y organismos auxiliares que se especializan en labores legislativas y de supervisión específica. Por ejemplo: en el área del gasto público, la Cámara delega su vigilancia a dos agentes, uno es la Auditoría Superior de la Federación, organismo técnico dependiente del poder legislativo, "el cual revisa la cuenta pública anual del Gobierno Federal, realizando auditorías con el fin de detectar desviaciones, dando lugar a sanciones administrativas, civiles y penales."⁷⁴

Sin embargo la Cámara de Diputados también enfrenta problemas para supervisar que la Auditoría Superior de la Federación, cumpla sus atribuciones en tiempo y forma y delega esa facultad a la Comisión de Vigilancia integrada por diputados de diversos partidos que cuidan que Auditoría Superior ejerza sus atribuciones de acuerdo al mandato encomendado por la Cámara Baja.

Como se puede observar existen diversas cadenas de rendición de cuentas como son: entre el electorado y el presidente de la república por un lado y entre el electorado y la Cámara de Diputados, la Auditoría Superior de la Federación y la Comisión de Vigilancia, por el otro, cada cadena implica un mecanismo de rendición de cuentas, sin embargo, el problema radica en quien supervisara la última cadena, por esto sería pertinente el considerar, apoyando la teoría de O' Donnell, que la cadena de rendición siempre sea recursiva, es decir, que siempre vuelva al principal último del sistema político, que es el electorado, esto para que todos y cada uno de los agentes en sus diferentes etapas actúen finalmente en el interés colectivo de los votantes.

⁷⁴ Facultades contenidas en el artículo 74 Constitucional, en la Ley Orgánica y Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda y en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público principalmente.

4.4 Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública.

Otro proyecto de gran envergadura dentro de esta categoría fue el establecimiento del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública, el cual ofrece un potencial de mejora similar al de la Ley de Transparencia, de los aspectos relevantes que el gobierno federal ha considerado para la práctica de un buen gobierno y con la intención de reforzar la capacidad del estado, de ejecutar sus funciones de manera efectiva, se refiere a la profesionalización de su capital humano (servidores públicos), con este fin se institucionaliza el servicio profesional de carrera, como un servicio concebido desde una perspectiva de institucionalidad democrática en términos de relativa neutralidad e imparcialidad de la intervención estatal, al margen de las tendencias del clientelismo y corporativismo.

Así la Ley del Servicio Profesional de Carrera, publicada el 10 de abril del 2003, se considera el mecanismo de profesionalización de servidores públicos que contribuye a dar continuidad a programas de gobierno y a fortalecer la transición de formas de estados centralistas y cerrados, a escenarios de descentralización política, administrativa y fiscal, con la calidad de la creciente participación de la ciudadanía.

Se define en su artículo segundo como “un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.”⁷⁵

Significando de esta manera la defensa de un estado de derecho, que garantiza la igualdad política y legal y la sujeción de la acción pública a la ley, esta igualdad es la esencia de la democracia en términos de su calidad y esta determinada por la observancia de sus principios.

Esta respuesta del gobierno federal está encaminada a satisfacer las necesidades de mejorar e incrementar su capital humano, proponiéndose retener a los mejores hombres y mujeres y mantenerlos ofertándoles mejores condiciones de vida, despertando en su interior el orgullo de ser un servidor público. Siendo principios rectores de este Sistema: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

En este proceso se demanda la presencia de eficiencia y eficacia de la Administración Pública, las cuales a la hora de evaluar la calidad de la democracia, bajo el concepto de desempeño, se exigirá la cercanía gubernamental con la sociedad ubicando los resultados del gobierno en la estrecha satisfacción del Bien Común.

Resulta importante destacar la trascendencia de esta ley en la medida que se dará una nueva imagen y expresión al significado de ser servidor público, que se basa su actuar ya no en el clientelismo, compadrazgo, dedazo, etc.; si-no en un sistema de mérito, a través del cual se podrán alcanzar expectativas sobre la base de capacidades y aptitudes, este enfoque

⁷⁵ Ley del servicio profesional de carrera en la administración Pública federal, Diario Oficial de la Federación, 10 de abril del 2003, México, p.1.

precisa un complejo escenario, en el que se prescinde “cada vez más del administrador de corte tradicional para dar paso a un nuevo dirigente de alta calificación profesional y ética, con un fuerte compromiso de servidor público.”⁷⁶

Servidores públicos, con la capacidad de compatibilizar logros de eficiencia en la aplicación de recursos con mayores niveles de satisfacción a través de resultados, en el desempeño de programas y políticas públicas, dando mayor legitimidad ante los ciudadanos, ubicados y con visión de una nueva realidad del contexto no solo local sino también internacional.

Este cambio en lo político empuja a una acelerada democratización de los sistemas sin la cual no parecerían darse las condiciones propicias para el desarrollo. En cuanto a lo social se traduce en un a nueva dinámica de grupos, en la cual la democracia se pretende ejercer no solo en la vía electoral sino fundamental mente por la idea de una participación directa en lo público.

La fortaleza de un gobierno desde el punto de vista de la ciudadanía se determina en la medida que satisface la demanda social, esto es importante en tanto que determina el grado de eficiencia pública, con lo cual refrenda su legitimidad. Así la administración pública dependerá de su capacidad adaptativa, el grado de interlocución con la sociedad, por lo que el servidor público tendrá que ser más ejecutivo, sensible y capaz de compaginar normatividad con eficiencia y ética.

No obstante la buena intención por profesionalizar a nuestros servidores públicos a través de la reglamentación para su acceso, mantenimiento y promoción, en la administración pública, utilizada como mecanismo que garantice la igualdad de oportunidad con base al mérito y capacidades, en beneficio de la sociedad, tendrá que esperar los resultados de su implementación, puesto que aún su reglamento esta en proceso de elaboración, en este sentido su impacto ante la sociedad e inclusive los servidores públicos esta distante.

4.5 Agenda de Buen Gobierno.

Ante la inminente necesidad de buscar el desarrollo de la sociedad en sus diferentes ámbitos, el gobierno federal responde a estos requerimientos con la creación de la Agenda de Buen Gobierno, que es publicada el 06 de noviembre de 2002, teniendo como elemento principal, las políticas públicas como: el conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción, a partir de las cuales el Estado como comunidad organizada decide hacer frente a una serie de desafíos y problemas que se consideran del orden público, por lo que se dice que son el centro de la capacidad de gobernar dado que integran decisiones, cursos y acciones que se vincula con el cuerpo productivo de la sociedad.

De esta forma definen espacios de acción tanto para el gobierno como para los actores ubicados en los sectores sociales y privados. Es importante recordar que las políticas

⁷⁶ Valencia Sandoval, *op. cit.*, p.8.

Públicas no-solo están contenidas en programas, asignación de recursos presupuestales, humanos y materiales, sino en disposiciones constitucionales, leyes, reglamentos, decretos, resoluciones administrativas, etc.

Por esto: "las políticas públicas son la expresión más puntual de los compromisos que tienen para promover con celeridad o de manera gradual a una mejor calidad de vida, imperativo de la sociedad, se relacionan de manera estrecha con la equidad, eficiencia y calidad de vida. Tienen como meta reducir la desigualdad social, dar vigencia a las normas de civilidad política, fomentar la rendición de cuentas, ampliar la transparencia de recursos, estimular la corresponsabilidad social, dar cauce a valores de sustentabilidad económica y social, fortalecer la regulación pública y alentar el trabajo productivo de la burocracia gubernamental."⁷⁷

Estas, las políticas públicas son parte de la riqueza de un país, recurso que de acuerdo a las circunstancias y condiciones económicas, sociales y políticas, deben revisarse sistemáticamente en la búsqueda del ejercicio eficaz de gobierno. La capacidad de un gobierno para cumplir su misión se basa en la solidez de sus políticas públicas, lo cual implica consensuada mente, la capacidad de renovar alcances, sentidos y contenidos.

Partiendo de lo anterior las estrategias que plantea el gobierno federal en su Agenda de Buen Gobierno, publicada el 6 de Noviembre de 2002 son las siguientes:

- Gobierno que cueste menos: hacer mas con menos, es decir, reducir los gastos que no aportan o agregan valor al ciudadano eliminando los gastos administrativos innecesarios, gastos en general que permitan cantidades considerables de ahorro que puedan ser canalizadas para inversión en gasto social, o en infraestructura.
- Gobierno con calidad: Introducir nuevas formas de gobernar y administrar, satisfaciendo y superando las expectativas de ciudadano en los servicios y bienes que se le brindan, tomando en cuenta como punto de partida y llegada la excelencia.
- Profesional: Ofertar las mejores condiciones laborales con el fin de atraer, retener, motivar y mantener a las mejores mujeres y hombres en el servicio público, camino único para una administración eficiente y eficaz.
- Des-regulado: Que permita y garantice la realización de tramites con facilidad y seguridad.
- Honesto y transparente: Permita a través de resultados claros y mensurables recuperar la confianza de la sociedad.

⁷⁷ Uvalle, El fortalecimiento de..., *op. cit.*, p. 7.

En este orden de ideas la revisión constante, la evaluación y la renovación, serán el imperativo de las políticas públicas para el buen gobierno en función de:

- ✓ Los hallazgos en las disciplinas que aporten teoría y evidencia para el diseño de políticas.
- ✓ La experiencia de los gobiernos locales y de otros gobiernos respecto a la ejecución práctica de las acciones.
- ✓ Los cambios en las necesidades de la población y las aspiraciones expresadas por esta.
- ✓ La evolución del entorno y de las circunstancias particulares que rodean a los fenómenos o situaciones específicas, son objeto de las políticas públicas.
- ✓ Los ajustes decretados por las instancias de decisión legítima, establecidos en las cartas magnas y en las leyes, como son el cuerpo electoral, los mecanismos de democracia directa, los poderes y los órganos constitucionales autónomos.
- ✓ Las fluctuaciones de la dotación de los recursos humanos, materiales y económicos disponibles.

Las transiciones que menciona la agenda de buen gobierno como son: la demográfica, la económica, la política y la social, exigen realizar una profunda revisión de las políticas públicas.

Como característica inherente a las acciones encaminadas a procurar el “bien común” objetivo primordial del desarrollo de una sociedad, deberá encontrarse la “calidad”.

Hablar de la sensibilidad, del gobierno federal hacia las demandas y problemas sociales, consecuentes de la globalización y el desarrollo tecnológico, obliga a referirnos a las capacidades, aptitudes y fortalezas de gestión de las instituciones económicas políticas y sociales ya que en estas es donde se encausa y resuelven dichos problemas. Empero, y derivado de una condición mundial la respuesta gubernamental deberá contener un elemento esencial para asegurar consensos, integración social y competitividad económica, transformando así a la administración pública federal en un gobierno de clase mundial con una imagen confiable, transparente, innovadora, es decir, la construcción de una sólida cultura de la calidad.

A pesar de la aplicación de la corriente administrativa de calidad, ampliamente desarrollada por la gerencia pública y privada, en los sectores sociales no ha obtenido el suficiente éxito para contrarrestar el incremento de consecuencias negativas a causa de la globalización de los mercados, originando déficit comerciales en los países subdesarrollados, los cuales se encuentran en desventaja al competir con economías avanzadas que cuentan con sólidos estándares de calidad y precios competitivos.

En este sentido si bien es cierto que el problema de la calidad tiene prioridad en sus inicios principalmente por la iniciativa privada y se observa en el aparato gubernamental un atraso considerable en su adopción, en la actualidad, se hace manifiesta y con mayor fuerza por parte de los ciudadanos, la exigencia de invertir en la calidad por parte del gobierno con el fin de lograr una respuesta efectiva a sus necesidades de desarrollo.

Cabe resaltar que, el gobierno en el desarrollo de la calidad nacional, juega un papel preponderante debido a que, él forma en gran medida los valores de la sociedad por medio de la inversión, investigación y a través de la educación. Por esto, es objetivo del gobierno y sus instituciones proporcionar calidad en sus procesos internos, bienes y servicios que ofrece a los ciudadanos, siendo con su accionar un ejemplo e incentivo para la sociedad.

Resulta importante observar que se debe tener como expresión de calidad no-solo la implementación de estándares y normas internacionales a los procesos y a la producción de bienes y servicios que ofrece el gobierno a sus ciudadanos, sino además, como un valor agregado la adopción de ciertas prácticas como son la transparencia, la rendición de cuentas, el profesionalismo y la responsabilidad, así como valores fundamentados en un "código de ética", que al ser vinculados al actuar gubernamental, la sociedad los perciba y reconozca, siendo entonces cuando se puede hacer referencia a un gobierno con calidad.

4.6 Modelo Estratégico para la Innovación y Calidad Gubernamental.

Con el objeto de verificar, revisar, evaluar y reconocer el nivel de calidad total con que se cuenta en la Administración Pública, el Gobierno Federal ha establecido, el Modelo Estratégico para la Innovación y Calidad Gubernamental encabezado por el Lic. Ramón Muñoz, este modelo se considera una herramienta para generar cambios que la sociedad demanda con el fin de definir proyectos y programas que habrán de contribuir a forjar un buen gobierno, una nación plenamente democrática.

Para ello se requiere que el gobierno sea capaz de efectuar transformaciones de esquemas tradicionales de gestión, con cambios profundos que brinden la capacidad de respuesta suficiente, para atender con prontitud las necesidades, es decir, "un gobierno que contemple las características siguientes:

- Participativo y Consultivo para establecer políticas de gobierno y que se someta a rigurosas rendiciones de cuenta tanto en recursos como en eficiencia y calidad utilizados.
- Estratégico, Competitivo e Inteligente con sistemas administrativos y tecnológicos avanzados.
- Ágil y Flexible, que derribe barreras impuestas por excesivas normatividades y regulaciones existentes.
- Descentralizado, que reconozca mayoría de edad de los estados y municipios.
- Global, que se inserte en el contexto mundial.
- Digital, que contribuya a costar menos, que ofrezca mejores servicios y de mejor calidad.
- Austero, trabaje mejor y cueste menos y contribuya al fortalecimiento financiero reduciendo gastos excesivos y burocráticos.
- Confiable, establezca estándares de calidad, de forma que evite y prevenga actos de corrupción y
- Basado en un estricto "Código de Ética"^{78, 79)}.

⁷⁸ Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Diario Oficial de la Federación, México, miércoles 31 de junio de 2002, se considera este código como un elemento que permitiera atender de mejor manera las demandas sociales en un régimen democrático, orientando el desempeño de los servidores

El trabajo se realizará en dos vertientes:

- a) Innovación: es decir, concebir nuevas formas de hacer las cosas, buscando reformar radicalmente la capacidad, la orientación y la velocidad de respuesta de la Administración Pública, lo cual conduce a mejorar "la capacidad de gobernar".⁸⁰
- b) Calidad: mejorar y optimizar lo que se está haciendo bien y ha demostrado que genera valor agregado a la sociedad.

Esto es, sustituir un sistema burocrático por uno de emprendedores, considerando al modelo de innovación como un movimiento cultural que busca reformar radicalmente la capacidad, la orientación y la velocidad de respuesta estratégica de la Administración Pública.

El logro de este modelo, se basará en la práctica de la filosofía de acción, es decir, ejemplificar y no delegar la acción de los valores, ya que el derecho de gobernar y administrar descansa en los valores puestos en práctica.

El cumplimiento permitirá lograr resultados en entornos:

- a) De alta complejidad.
- b) De crisis.
- c) Con recursos limitados
- d) Con fechas y tiempos fatales.
- e) Altamente cambiables y
- f) De alto riesgo.

Tendrá como característica que:

- 1) Conecta procesos con proyectos.
- 2) Suma recursos de todas partes.
- 3) Parte de una visión global y holística.
- 4) Requiere de procesos robustos y confiables.
- 5) Potencia el trabajo en equipo la conectividad y las sinergias.
- 6) Supera barreras departamentales y atraviesa burocracias.

públicos hacia lo que es benéfico para la sociedad. Dicho Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal contiene reglas generales de conducta, sustentadas en los principios rectores del servicio público, como: Bien Común, Integridad, Honradez, Imparcialidad, Justicia, Transparencia, Rendición de Cuentas, Entorno cultural y ecológico, Generosidad, Igualdad, Respeto y Liderazgo.

⁷⁹ Fox Quesada, Vicente y Muñoz Gutiérrez, Ramón. Modelo estratégico para la innovación y calidad gubernamental, Presidencia de la República, Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, México, DF. p. 12

⁸⁰ Respecto de la capacidad de gobernar. Yehezkel Dror, en su libro "La Capacidad de Gobernar", se plantea el objetivo de analizar la alarmante situación de la impotencia e incapacidad por parte de los gobiernos para tomar decisiones a largo plazo, y la falta de perspectiva para afrontar problemas extremadamente serios que, acosan al mundo moderno como son: pobreza, desempleo, violencia, deterioro ambiental, drogadicción, corrupción, etc. y esbozar vías para mejorarla por medio de mejorar la gobernación.

- 7) Se basa en esquema de ganar-ganar.
- 8) Se enfoca en resultados inicio y fin.
- 9) Cientos de procesos al servicio de un proyecto.
- 10) Requiere de creatividad y confianza.

El objeto de esta administración cruzada se basa en el logro de objetivos, a partir de decenas de procesos, cientos de insumos materiales, capital intelectual y esto conlleva al éxito de la misión y retroalimentación a través de informes y evaluaciones.

La idea que tiene el gobierno es, que a partir de este enfoque estratégico, se mejorará la capacidad de gobernar y esto repercutirá de manera directa en la recuperación de la confianza por medio de atender los anhelos y expectativas de la sociedad mexicana. Para lograrlo, es importante no dejarse llevar por compromisos irrelevantes, las normas y reglas sin sentido, intrigas, chismes y miedo por los costos políticos.

Para realizar los cambios que se necesitan, para dar en el blanco de los objetivos planteados, requerimos de estrategias globales, innovadoras, de ruptura, futuristas. Toda estrategia para que pueda ser considerada como tal debe de contar con conceptos (teoría), técnicas (herramientas) y vehículos (esquemas o estructuras de organización).

Las estrategias para alcanzar la innovación y calidad, se basan en dos programas de incentivos para las dependencias y entidades gubernamentales con el fin de elevar su rendimiento y reorientación de objetivos los cuales son:

- ❖ El premio INTRAGOB, es el reconocimiento a las mejores prácticas de calidad total en el gobierno federal y se entregan a aquellas unidades que se distinguen por la madurez en la implementación de la cultura de la calidad y que por ello representan el ejemplo a seguir.
- ❖ El reconocimiento INNOVA, distingue a las entidades y dependencias de la administración pública que destacan por el desarrollo de servicios con un alto valor agregado para la ciudadanía y que contribuyen en forma importante con las seis estrategias de la agenda presidencial para el buen gobierno.

Algunas de las estrategias sugeridas para impulsar la innovación y calidad en el gobierno federal son:

- La administración por calidad, donde los criterios del premio de calidad, son elementos que permitirán revisar, evaluar y reconocer el nivel de calidad que tenemos, los cuales se ajustaran a las diferentes categorías como: liderazgo, desarrollo integral del personal, recursos, procesos, satisfacción cliente personal. La prueba de ácido constituirá el Sistema de Administración de Calidad (INTRAGOB), para medirse y compararse entre sí.

- El federalismo: fortalecimiento de la capacidad de respuesta tanto estatal como municipal a través de las reformas a los artículos 40 y 115, descentralizando el poder, las facultades y los recursos.
- Continuidad a los procesos que produzca o aporte valor social a la comunidad, y de igual manera se abandone lo que no llene esta expectativa.
- Gobierno abierto y participativo, que mantenga informada a la sociedad de cómo vamos y tener las cuentas claras, garantizado transparencia, es decir, hacerlo de su práctica una costumbre.
- Reformas jurídicas, eliminar los excesos de reglas, realizando las reformas jurídicas en tiempo y forma para mantener resultados y cumplir objetivos. Modificándose a la luz de los desafíos y cambios que la globalización impone.
- Eliminar restricciones que tienen su raíz en la resistencia de personas afectadas, ya que el número de restricciones gobierna el nivel del desempeño global.
- Unir la retaguardia con la vanguardia, técnicamente es la administración cruzada, para igualar los niveles de evolución tendientes al mejoramiento institucional a partir de la compartición de experiencia y poder tecnológico.
- Benchmarking, evaluación de procesos, servicios y resultados para referenciarlos y compararlos con representantes de mejores prácticas.
- Financiamiento emprendedor, allegarse recursos extra gubernamentales y aprovechar las instituciones u organizaciones no lucrativas dentro y fuera del país para impulsar proyectos económicos y sociales en áreas de oportunidad, corrupción, educación, derechos humanos, etc. buena opción para gobiernos agobiados por las altas expectativas ciudadanas y déficit económicos y financieros.
- Subcontratación de servicios, enfocándose a servicios estratégicos y sustantivos, dejando los servicios secundarios para que puedan ser subcontratados.
- Súper productividad, decisión basada en el conocimiento, mejorando el desempeño en tres partes: liberalizando recursos, usando los recursos liberados, y asegurando que las decisiones sean sostenibles.

- Conectividad total: potenciara nuestros resultados.
- Se apoyara con estructuras planas con menos niveles y menos plazas, más sencillas, tomando en cuenta que hay tela de donde cortar, el capitulo 1000.
- Estructura flexible: El sustituir las estructuras verticales y centralizadas, por horizontales, virtuales, nucleadas, etc. Este trabajo se basara en la reducción del gasto corriente, potenciar el trabajo en equipo, reducir los niveles de corrupción, con la intención de romper los feudos, eje central de la estructura gubernamental.
- Encuesta valorativa Un principio fundamental de la encuesta valorativa es que se trata de un proceso generativo, lo cual significa que es un blanco móvil y que la gente que lo usa lo crea y lo recrea. Esta estrategia introduce un nuevo paradigma: ¿Qué funciona aquí? Este nuevo paradigma cuestiona y contradice el método tradicional para el cambio que consiste en identificar el problema, hacer un diagnóstico y encontrar la solución: ¿Qué problemas tenemos? La idea del punto de vista valorativo parte del principio de que en toda obra de arte hay algo bello. De que en toda sociedad, organización o grupo hay algo que funciona. De acuerdo con esta estrategia lo que importa es enfocarse, en lo que nos ha funcionado en el pasado o en la actualidad. La innovación consiste en que los equipos de trabajo desarrollen "propuestas sugerentes" que describan el estado ideal al que aspiramos y que propicien un ambiente favorable para poder hacer más de lo que funciona.

Los resultados de dichas acciones deberán generar valor significativo, evidente y cercano, los hechos son lo que justifica o descalifica, los cuales tienen que ser medidos por los ciudadanos.

Se tendrá como valor agregado, la acción orientada al beneficio de la sociedad.

Confrontar las expectativas con las percepciones, entendiendo a la innovación, la actuación en necesidades que no percibe el ciudadano y satisfacerlas.

De manera oficial, como resultado de la implementación de estos programas, una forma de expresar y cuantificar los logros y avances que se han tenido en materia de innovación y calidad es, a través del otorgamiento a dependencias y entidades de 8 premios INTRAGOB y 25 reconocimientos INNOVA.

El premio INTRAGOB se entregó a 8 dependencias y entidades:

1. Fiscalía especializada para la atención de delitos electorales (PGR)
2. Sub área de transmisión y transformación Jalapa (CFE)
3. Instituto Tecnológico de León (SEP)
4. Unidad de medicina familiar No. 26 (IMSS)
5. Dirección metropolitana norte de LICONSA

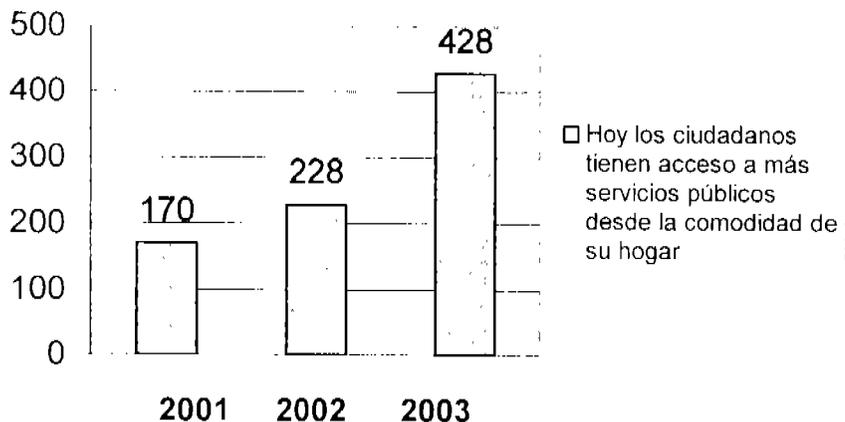
6. Activo de explotación Pol Chic (PEMEX)
7. Unidad de especialidades odontológicas (SEDFENA)
8. Centro de atención infantil (CENDI 3. José Martí) (SIIP)

El reconocimiento INNOVA se entregó a 25 dependencias y entidades:

1. Agencia Federal de Investigaciones (PGR)
2. Dirección de operaciones de Caminos y Puentes Federales (SCT)
3. Gerencia comercial (CFE)
4. Subdirección general de infraestructura Hidroagícola (CNA)
5. Dirección de innovación y desarrollo tecnológico (IMSS)
6. Instituto Nacional de Bellas Artes (CONACULTA)
7. Dirección General de Geografía (INEGI)
8. Subdirección de innovación y calidad (INFONAVIT)
9. Nacional Financiera -
10. Delegación Michoacán de la Procuraduría Agraria
11. Gerencia de almacenamiento y distribución pacífico (PEMEX)
12. Dirección ejecutiva de banca múltiple (BM)
13. Oficiala Mayor de la Secretaría de Agricultura Ganadería Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
14. Administración General de Aduanas (SAT)
15. Red de conectividad satelital (SCT)
16. Oficina de Mercadotecnia en Houston, Texas (SECTUR)
17. Dirección General de Administración (SEDFENA)
18. Infraestructura e innovación tecnológica en el Diario Oficial de la Federación (SEGOG)
19. Dirección General adjunta de electrónica y sistemas (SEMAR)
20. Sistema integral e información estratégica (SI:MARNAT)
21. Dirección de análisis (SIIP)
22. Unidad de servicios electrónicos gubernamentales (SEP)
23. Sistema de protección consulta (SRE)
24. Tecnológica digital del órgano desconcentrado de prevención y readaptación social.
25. Subsecretaría de desarrollo humano para el trabajo productivo de la (STyPS)

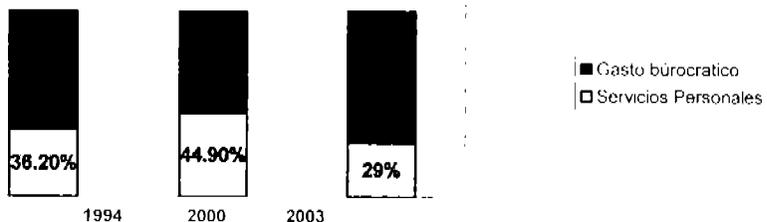
Con relación a certificación internacional de áreas de trabajo con lo cual se crea una atmósfera de verdadera confianza se encuentran: 429 en el 2000, 541 en el 2001, 650 en el 2002 y se tiene como meta 980 en el 2003.

Hoy los ciudadanos tienen acceso a más servicios públicos desde la comodidad de su hogar u oficina (Internet) ejemplo: 170 en 2001, 228 en 2002 y 428 en 2003. En el 2002 México fue el país que más mejoró en materia digital.



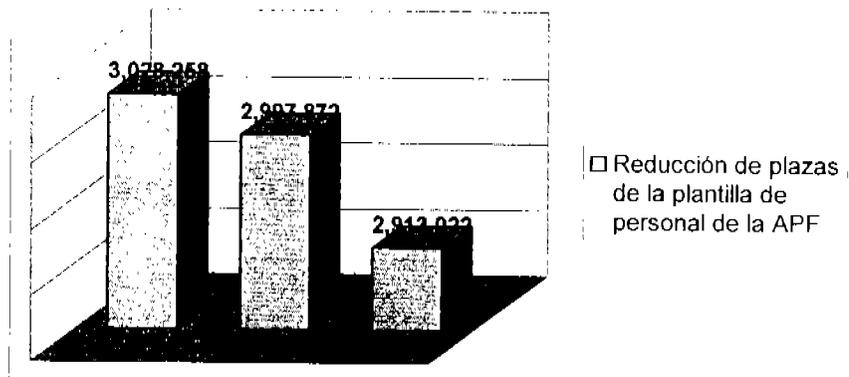
En este sentido se ha logrado que los impuestos rindan más a los contribuyentes al devolverles más y mejores servicios públicos ejemplo: en 1994 36.2 % fue de gasto burocrático y 63.8 % de servicio personales con enfoque social; en 2000 44.9 % fue de gasto burocrático y 55.1 % de servicios personales con enfoque social y en 2003 se planea 29 % de gasto burocrático y 71 % de servicios personales con enfoque social, de acuerdo con la Cuenta de Hacienda Pública Federal 1994 y 2000, Presupuestos de Egresos de la Federación de 2003.

Los impuestos rinden más a los contribuyentes



En cuanto al adelgazamiento del sector público en lo que se refiere a su plantilla de personal de la administración pública federal, se han efectuado las siguientes reducciones de 3.028.258 plazas en 2001, se redujo a 2.997.872 en 2002, y 2.913.022 en 2003, de acuerdo con la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001, Presupuesto de Egresos de la Federación, 2001, 2002 y 2003, información proporcionada por la oficina de Innovación y Calidad Gubernamental, a través de su página Internet, www.innova.gob.mx.

Adelgazamiento del sector público 2001 - 2003



Este redimensionamiento se efectuó en dos formas, a través de Programas de Separación Voluntaria y de Desincorporaciones. se calcula que se ha eliminado entre 145 mil y 150 mil plazas de la nómina federal del 2001 de la siguiente manera y tiempo:

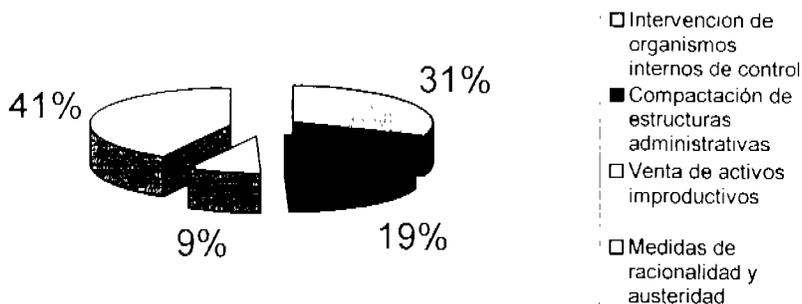
- ✓ 29,000 plazas Programa de Separación Voluntaria 2001-2002
- ✓ 30,000 plazas Programa de Separación Voluntaria 2003
- ✓ 86,000 plazas Desincorporaciones 2001-2003

FUENTE: Página. Internet: www.comovamosalamitaddelcamino.presidencia.gob.mx.

Estos ahorros y recursos, generados por medio de la racionalidad y austeridad, aunados a intervenciones de control interno han significado para el gobierno federal un ahorro de 40 mil millones de pesos conformándose de la siguiente manera:

- ✓ 13,350.60 por intervenciones de los órganos internos de control.
- ✓ 8,021.00 por compactación de estructuras administrativas.
- ✓ 3,727.70 por venta de activos improductivos y
- ✓ 18,214.40 por medidas de racionalidad y austeridad.

Recursos ahorrados por el Gobierno Federal por un monto de \$40,000,000,000.00 de 2001-2003



FUENTE: Página. Internet: www.comovamosalamitaddelcamino.presidencia.gob.mx.

Sin embargo, estos ahorros y reducciones del aparato gubernamental han tenido especial impacto en sectores estratégicos, sacrificando principalmente al personal de los sectores de educación, salud y seguridad social, de acuerdo con los especialistas de la firma de consultoría Aregional y sobre la base del presupuesto de egresos, en contraste se ha privilegiado la contratación de plazas en las áreas de la administración central (gestión gubernamental) y en el sector paraestatal, con 58 mil 700 empleos adicionales de manera conjunta.

Así el personal educativo redujo en forma constante de 2000 a 2002 con más de 134 mil plazas canceladas, aunque se estimó una recuperación de del personal docente para el año 2003, de 16 mil empleos con relación al año previo, siendo el saldo negativo en 118,481 puestos de trabajo.

Esta tendencia es preocupante si se considera que la matrícula de estudiantes de las mayorías de grados escolares se sigue incrementando, con lo cual es posible que los servicios educativos brindados por el gobierno federal se deterioren, al tener una menor plantilla de personal para atender la demanda.

Las áreas de salud y seguridad social, corrieron la misma suerte, pues en este periodo de 2000 a 2002 su personal decreció en 35 mil 738 empleos, esto podría provocar a la larga un deterioro en la calidad de atención a los pacientes del sistema nacional de salud, tanto por el menor número de médicos y enfermeras como por el aumento poblacional que cada año

aumenta la demanda de servicios de salud, esto si consideramos que el crecimiento poblacional de la tasa bruta de natalidad en el país correspondió en el 2002 al 19.9% de la población que aproximadamente ascendía a 97,483.412 millones de habitantes, de acuerdo con información estadística del INEGI y de CONAPO en sus proyecciones de la población 2000 a 2030 y si a esto añadimos que la esperanza de vida se ha incrementado a 75 años y el índice de mortandad se ha reducido, encontraremos posibilidades muy reales de que la calidad en el servicio a los usuarios se vea seriamente deteriorada.

En cuanto a las funciones de Justicia y Seguridad Pública, el balance de empleos entre 2001 y 2003 también es desfavorable con una reducción de casi 18 mil plazas.

En contraste han sido las áreas no estratégicas del Gobierno, donde se han registrado los mayores aumentos en el número de trabajadores del sector público mientras que las áreas dedicadas a la promoción de la salud, la justicia y la formación educativa, han sido las más afectadas con el ajuste de la plantilla de trabajadores.

En este sentido, las acciones contradicen a las buenas intenciones del gobierno federal, pues mientras se dice que estos ahorros e ingresos adicionales se canalizan a servicios de salud, educación y seguridad, en la práctica como lo hemos mencionado son los sectores mas afectados, bajo la conceptualización de austeridad que tiene en el gobierno federal.

Esto muestra incoherencia en el actuar gubernamental, haciendo parecer que no existen objetivos y proyectos claros, de los sectores en donde se tiene que reducir su estructura y una vez obtenido los recursos de dichas reducciones, el objetivo que deberán de cumplir en las áreas a las que serán asignados.

No obstante lo anterior se habla de una reducción adicional de 50 mil plazas, para hacer un total de 200 mil plazas canceladas lo cual equivaldría al 7% del total del aparato gubernamental que inicio en 2001 y el 33 % de los los 600 mil trabajadores de escritorio que de acuerdo con declaraciones del presidente Fox, se tenían en el gobierno al inicio de su mandato.

Hasta ahora la racionalidad y austeridad han sido entendidas por el gobierno federal como la reducción del aparato gubernamental administrativo (el recorte de plazas), considerando que existe un excedente de personal en la atención de servicios que presta el estado y que con el ahorro se permitirá canalizar los recursos en áreas que permitan devolverles mas a nuestros contribuyentes.

Este redimensionamiento del estado en sus diferentes áreas, además de representar el ahorro de 40 mil millones de pesos para el gobierno federal en sus primeros tres años de gobierno y los cuales piensa duplicar en el segundo trienio del sexenio, opina el presidente, representa a través de los Programas de Separación Voluntaria, "una oportunidad a fin de que los trabajadores retirados puedan invertir para crear su propio negocio, una pequeña empresa familiar a la que se pueden dedicar tiempo completo o mientras llega una nueva oportunidad de empleo, a fin de evitar que el trabajador se quede en la calle", intercambiando, en este sentido, su seguridad económica por la aventura emprendedora de una nueva clase social, la de los changarros que, orgullosamente el presidente resulta como

un logro de esta administración, indicador, de que se esta generando empleo y reactivando la economía en nuestro país.

Cabe puntualizar que este tipo de acciones a la par que genera ciertos beneficios al contar con recursos fuera de los presupuestados, tiene un impacto negativo en la sociedad y en la economía, con una repercusión directa en el incremento en la tasa de desempleo, además de motivar el crecimiento de la economía informal, al no encontrarse con nuevas oportunidades, lo cual lacera gravemente a los comercios legalmente establecidos, conduciendo así al crecimiento de conflictos sociales y económicos que repercuten de manera directa en la legitimidad de las acciones gubernamentales, provocando una posible disminución en el apoyo de la ciudadanía a las políticas Públicas que pretende implementar el gobierno.

Del análisis realizado se desprende que el conjunto de acciones emprendidas por el Gobierno Federal, con el fin de fortalecer la gobernabilidad democrática, no ha ofrecido los resultados esperados por la ciudadanía, por lo que la búsqueda del reconocimiento de su derecho a exigir su participación en la elaboración de políticas, así como la supervisión su implementación y exigencias en la rendición de cuentas, transparente y oportuna del uso de los recursos públicos por parte de sus representados, se ha intensificado.

No obstante la intención del gobierno de capitalizar la confianza ciudadana en las instituciones, reconociendo la importancia de su papel como promotor principal de la equidad, la justicia, la competencia a través de reglas claras y arbitraje de conflictos, la creación de infraestructura física y del capital humano que el mercado no puede producir por sí mismo, a tres años de gestión gubernamental, al ciudadanía percibe una sociedad con altos índices de corrupción e impunidad, donde no solo están inmiscuidos ó participan en actos de corrupción los servidores públicos de baja responsabilidad sino, los dirigentes y representantes de alto nivel los protagonizan con la más descarada impunidad; Una sociedad insegura, víctima de redes de mafias que en contubernio con los cuerpos de policía, operan con libertad haciendo de la ciudadanía una presa fácil, sin existir para los ciudadanos ninguna garantía de seguridad; Una economía débil, que se refleja en un bajo índice de crecimiento económico, un alto índice de desempleo, y una incapacidad gubernamental para conciliar intereses individuales en acciones colectivas. Condiciones que no se ajustan y contradicen a las promesas de campaña realizadas por el entonces candidato a la Presidencia de la República Vicente Fox Quesada y a los discursos y mensajes realizados ya como presidente, de la apreciación oficial de los resultados de sus acciones que no dejan de estar llenos de optimismo y solo buenas intenciones.

CONCLUSIONES:

El análisis realizado muestra que durante los últimos años, la Gobernabilidad Democrática ha ganado terreno como preocupación principal de los gobiernos democráticos, en el sentido de buscar los nuevos caminos que les permitan, contar con la aprobación y el apoyo de la ciudadanía, para implementar políticas públicas que solventen las necesidades económicas, políticas y sociales, que demandan cada vez con mayor fuerza y urgencia sus gobernados.

Hemos visto que debemos de considerar a la gobernabilidad democrática, como: la cualidad en una comunidad política, intérpretese binomio Sociedad-Estado, a través del cual se creen las condiciones necesarias para que las instituciones del Gobierno puedan desempeñarse con eficiencia, efectividad y respaldo social, bajo un marco de legitimidad y legalidad, permitiendo así, el libre ejercicio de la voluntad política, mediante la obediencia cívica de la ciudadanía.

En las diferentes concepciones se han establecido principios formales definidos que guiarán toda acción gubernamental. llámese plan, estrategia, mecanismo etc., con la finalidad de contener las siguientes características: ser eficientes, efectivas, legales pero sobre todo legítimas, es decir, contar con el apoyo y aprobación de la ciudadanía para su implementación, además de ser consideradas como un medio y no como un fin en sí, lo que ha ocasionado hasta ahora que se distancien de su objetivo principal, el servir a la sociedad y procurar el bien común; aunado a ello cabe destacar la convergencia del incremento de la participación ciudadana de manera organizada, propositiva, reguladora e incluso evaluadora de la acción gubernamental.

Entender a la gobernabilidad democrática en función de la habilidad del gobierno para la satisfacción a la sociedad, para combinar adecuadamente soluciones y mejoramientos de aspectos que han calado en lo más profundo de la cultura cívica, implica: acelerar el crecimiento económico basado en el mercado, ofrecer a la ciudadanía igualdad de oportunidades, protección social y grados crecientes de participación ciudadana en decisiones políticas y por último, la supervisión de su implementación.

En este orden de ideas no es difícil entender que, los retos y las perspectivas del actual régimen, se han visto oscurecidos en sus resultados por la falta de concreción de las características propias de la gobernabilidad democrática, las cuales dan sustento a cualquier política o acción emprendida por un gobierno que se haga nombrar democrático, como muestra de la anterior argumentación encontramos dos acciones que la presente administración se vio impedida de realizar, ejemplo: El fracaso en el establecimiento del nuevo aeropuerto en el municipio de San Salvador Atenco, donde la inconformidad de los habitantes predominó ante los razonamientos gubernamentales, y el rechazo a la reforma fiscal por parte del Congreso, de la eliminación de exenciones a medicamentos y alimentos, es decir, la sustitución de la tasa cero por la tasa general del 15% en el impuesto al valor agregado.

Como podemos observar, el tránsito político ha permitido por primera vez en la historia del México moderno la alternancia del poder, y una primera muestra del equilibrio de pesos y contrapesos, lo que significa efectiva división de poderes no sólo en lo formal sino en lo práctico. En este sentido podemos ubicar a México como una democracia formal.

No obstante lo anterior, la calidad del gobierno sigue siendo muy baja, a pesar que las múltiples reformas electorales de los últimos años, han dado lugar a un sistema plural, sin embargo, se cuenta con pocos mecanismos para exigir cuentas a sus gobernantes. Pareciera ser una mala broma darnos cuenta que después de alcanzar la alternancia y la competitividad entre los partidos, la responsabilidad de nuestros gobernantes es limitada. Aún con elecciones limpias y equitativas, muchos gobernantes siguen siendo insensibles frente a las necesidades y demandas de los votantes.

La Ley de Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental constituye un avance en el diseño institucional de rendición de cuentas para que todos los gobernantes y servidores públicos, ya sean virtuosos o egoístas, tengan que responder ante la sociedad, sin embargo me parece pertinente anotar que aún no alcanza su madurez en su implementación en incluso carece de recursos sancionadores por su incumplimiento o negligencia en su aplicación. De esto se rescata como lo dice James Buchanan, Premio Nóbel de Economía, que es mejor imaginar que la naturaleza de los hombres y los políticos es perversa y egoísta, y diseñar mecanismos para limitar su capacidad de daño e inducir para que actúen como si en realidad encarnaran el bien común. No es asunto de moralidad como lo han hecho creer nuestros gobernantes, sino de establecer el sistema de incentivos y restrictivos adecuados para que los agentes rindan cuentas a sus principales.

En este sentido se requiere diseñar un sistema de rendición de cuentas en dos vertientes: por un lado, promover la transparencia de las instituciones de gobierno, establecer incentivos adecuados para limitar el oportunismo de los agentes políticos, aumentar la responsabilidad política de los legisladores mediante la reelección inmediata, mejorar los sistemas de supervisión del Ejecutivo y hacer efectivas las sanciones en caso de incumplimiento. Por otro lado, es preciso que la sociedad en su conjunto se involucre en el sistema de rendición de cuentas y asuma parte del costo de su operación. Un sistema ágil y ligero de vigilancia política implica ciudadanos con poder para denunciar y detonar mecanismos legales de rendición de cuentas. La responsabilidad de los votantes debe ir más allá de emitir su voto cada tres o seis años, su participación para exigir la rendición de cuentas es indispensable para que nuestra democracia electoral sea a la vez una democracia gobernable, que resuelva los problemas cotidianos de la población, e implemente las políticas a mediano y largo plazo para el desarrollo continuo de nuestra sociedad, con el respaldo de la ciudadanía, es decir, en un marco de legitimidad.

Podemos hablar del inicio de un proceso en el cual el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, va más allá de la promulgación de leyes y buenas intenciones por parte del gobierno, implica reformas efectivas, que contengan mayor valor agregado hacia la ciudadanía, en sí una elevación de la calidad de todos y cada uno de los bienes y servicios que promueve el Estado, el cual, sea percibido, a través del mejoramiento en la calidad de vida de los gobernados, brindándoles tanto igualdad de oportunidades de desarrollo, como mecanismos de supervisión de las actividades gubernamentales, al igual que una

participación responsable de una ciudadanía informada y facultada para exigir cuentas a través de canales institucionales apropiados para alinear su participación sin violentar el marco de derecho.

Es importante destacar que si bien la solución a los problemas políticos, sociales y económicos, obedece en gran medida a la falta de recursos y financiamiento en el país, no se debe olvidar que nos encontramos con una nueva característica o condición que el gobierno debe considerar para ejercer de manera efectiva su poder, en un sistema democrático, me refiero al incremento de la participación ciudadana, que cada vez se efectúa con mayor fuerza e intensidad, tanto en los procesos de diagnóstico y evaluación de sus demandas, como en la determinación de los mecanismos a implementar con el fin de atenderlas.

Hemos llegado al final de nuestras consideraciones, como se puede observar, el camino es largo en el proceso de fortalecer la gobernabilidad democrática, si bien los esfuerzos son de considerable importancia y avance en la problemática, el reflejo de las acciones, aún se encuentra lejos de ser percibido por la ciudadanía como un beneficio palpable, sensible a su calidad y condición de vida, los intentos por fortalecer la gobernabilidad democrática por parte del actual régimen han arrojado resultados magros, sin embargo, lo importante es mantener el curso de las acciones gubernamentales, reafirmarlas y consolidarlas, a través del incremento de la participación ciudadana organizada, responsable y consciente del papel que desempeña en el desarrollo económico, social, político y en el mejoramiento de calidad de vida de todos y cada uno de los ciudadanos. De igual forma, habrá que vigilar que el gobierno cumpla su función de garantizar el estado de derecho, evitando que se violente el marco institucional, promueva la igualdad de oportunidades para el ingreso y desempeño en el servicio público, continúe con el mejoramiento en la calidad de respuesta a las demandas sociales y del servicio prestado por cada empleado gubernamental y mantenga el equilibrio entre demandas y respuestas oportunas y eficaces.

DOCUMENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

Aguilar Villanueva, Luis F. *La implementación de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa, México, 1993, 470 pp.

Alcántara Sáenz, Manuel. *Gobernabilidad, Crisis y Cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas en épocas de crisis y cambio*. Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1995, 259 pp.

Antonio Mayorga, René. *Democracia y Gobernabilidad en América Latina*. Centro Boliviano de estudios multidisciplinario, Venezuela, 1992, 187 pp.

Arbos, Xavier y Giner, Salvador. *La Gobernabilidad: Ciudadanía y Democracia en la encrucijada mundial*. Siglo XXI, Madrid, 1993, 112 pp.

Ayala Espino, José. *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. Fondo de Cultura Económica, México, 1999, 201 pp.

Baena Paz, Guillermina. *Instrumentos de Investigación*. 13ª edición, Editores Mexicanos Unidos, México, 1986, 134 pp.

Bobbio Norberto *Liberalismo y Democracia*. Tr. José F. Fernández Santillán, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1992, 111 pp.

Bobbio Norberto, Nicola Matteucci. *Diccionario de Política*. Siglo XXI, México, 1986, 1747 pp.

Carbonell, José. *El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México*. Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, México, 2001.

Cavarozzi Marcelo. *México en el desfiladero, los años de Salinas*. Juan Pablo Editor, México, 1997, 197 pp.

Claus, Offè. *Contradicciones del Estado de Bienestar*. Alianza Editorial, México, 1990, 301 pp.

Código de Ética. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Diario Oficial de la Federación, México, 31 de Julio 2002, 4 pp.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dinámica en Leyes y Reglamentos, México, 2002, 163 pp.

Criterios Generales de Política Económica para el 2001, Poder Ejecutivo Federal, México, Diciembre, 2000.

- Dahl, Robert, A. *La democracia y sus críticos*, Paidós Estado y Sociedad, España, 1993, 475 pp.
- Dahl, Robert, A. *La poliarquía. Participación y oposición*. Editorial Tecnos, España, 1989, 228 pp.
- Democracia en Déficit. Gobernabilidad y Desarrollo en América Latina y el Caribe*. Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo, 2001, 338 pp.
- Douglas C. North. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica, México, 1995, 190 pp.
- González Paras, José Natividad y Labras Manjarres, Armando. *La Gobernabilidad Democrática en México*. INAP (Instituto Nacional de Administración Pública), México, 2000, 252 pp.
- Fox Quesada, Vicente y Muños Gutiérrez Ramón. *Modelo Estratégico para la Innovación y Calidad Gubernamental*. Presidencia de la República, Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, México, 87 pp.
- Held, David. *Modelos de democracias*. Alianza, México, 1992, 430 pp.
- Herbert A. Simon y G. March, James. *Teoría de la Organización*. Ariel, Barcelona Caracas, 1981.
- Huntington, Samuel. P *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Ediciones Paidós Ibérica, España, 1994, pp. 319.
- Labastida Martín, Julio, Camon del Campo, Antonio y Lujan Ponce, Noemí. *Transición Democrática y Gobernabilidad en México y América Latina*. Plaza y Valdez, México, 2000, 451 pp.
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*. Secretaría de la Función Pública. Diario Oficial de la Federación, México, 10 de Abril de 2003, 19 pp.
- Linz Juan, J. *La quiebra de las democracias*. CNCA/Alianza Editorial Mexicana, México, 1990, 169 pp.
- Markoff, John. *Olas de democracia. Movimientos Sociales y cambio político*. Tecnos, España, 1999, 232 pp.
- Merino Huerta, Mauricio, Coord. *Cambio Político y Gobernabilidad*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, CONACYT, México, 1992, 215 pp.
- Morgan, Gareth. *Imágenes de la organización*. Alfa omega, México, 1998, p. 407.

Osorio, Jaime. *Despolitización de la Ciudadanía y Gobernabilidad*. UAM Xochimilco, México, 1997. 160 pp.

Przeworski, Adam. *Democracia sustentable*. Paidós, Buenos Aires, 1990. 356 pp.

Przeworski, A., M. Álvarez, A. Cheibub y F. Limongi. *Las condiciones económicas e institucionales de la durabilidad de las democracias*. Cuadernos de estudios políticos, Buenos Aires: Ágora, 1996. pp. 95.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Gobernabilidad Democrática y Derechos Humanos*. Coedición con Comisión Nacional de Derechos Humanos de Venezuela, 190 pp.

Rojas Soriano, Raúl. *Guía para realizar investigaciones sociales*. UNAM, México, 1988. 246 pp.

Sartori Giovanni. *Teoría de la democracia Vol. II*. Alianza, México, 1989, p. 610.

Stiglitz Joseph, E. *El malestar en la globalización*. Editorial Taurus, México, 2002. 311 pp.

Tomassini, Luciano. *Estado Gobernabilidad y Desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Monografías del BID, Washington D. C. No. 9 1993. 90 pp.

Yehezkel Dror. *La capacidad de gobernar. Informe del Club de Roma*. Fondo de Cultura Económica, México 1994. pp. 446.

DOCUMENTACIÓN HEMEROGRÁFICA

Aguilar Solís, Manuel. "México: La gobernabilidad democrática", en *Revista del Senado de la República* (8), Jul-Sep 1997. 31-41 pp.

Altman David y Castiglioni Rossana. "¿De qué hablamos cuando hablamos de Gobernabilidad Democrática?", en *Prospectiva*, Agrupación Política Nueva A.C., No 9, Noviembre 2001, México, pp.11-14.

Beltrán del Río, Salvador, "El cambio de la alianza", en *Voz y Voto*, No. 85, Marzo 2000, México. 8-10 pp.

Camou, Antonio, "Gobernabilidad y transición democrática en México", en *Perfiles Latinoamericanos* (9), Jul-Dic 1996, 133-152 pp.

Camou, Antonio, "Gobernabilidad y Democracia", Instituto Federal Electoral, (*Cuadernos de divulgación de la cultura democrática* 6), México, 1995, 61pp.

Camou, Antonio, "Partidos Políticos y Gobernabilidad Democrática en el Postajuste o de ¿cómo ejercer democráticamente el gobierno sin morir en el intento?", en *Bien común y gobierno* (45), Agosto, 1998, 65-74 pp.

Castelazo y de los Ángeles, José R., "Gobernabilidad democrática: Una visión desde el gobierno", en *Cuadernos de análisis políticos* (3), Enero 1998, 16-21 pp.

Chávez M., Marcos. "Expectativas descompuestas", Diario *La jornada*, México, 10 de marzo de 2001, pp. 22

"Criterios Generales de Política Económica para el 2001", *Poder ejecutivo Federal México*, Diciembre 2000

"Comisión Intersecretarial de Transparencia y Combate a la Corrupción", Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Diario Oficial de la Federación*, México, 4 de Diciembre de 2000, 3-7 pp.

Fox, Vicente, "Mensaje al Congreso de la Unión. Primero de Diciembre de 2000", en *Voz y Voto*, No. 94, México, Diciembre 2000.

Luitig, Nora y Nicholas Stern. (2000) "Expansión de los Programas de reducción de la pobreza: Oportunidad, Empoderamiento y Seguridad", en *Finanzas y Desarrollo*, Publicación trimestral del FMI; Washington, DC, Diciembre.

Luhmann, Niklas, "El estado de Bienestar. un problema teórico y político", en *Estudios Políticos*, Nueva Época, México, Vol. 5, No. 34 Julio-Diciembre 1986, 49-56 pp.

Nacif Hernández, Benito. "Un nuevo modelo de gobernabilidad democrática". *Cartas de Relación*. (1) Oct-Dic. 2000. 31-36 pp.

Nicandro Cruz, César. "Gobernabilidad y Gobernance Democráticas: El confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional". en *Prospectiva*, México. No.9, 2001, 17 pp.

Ortiz, Guillermo. "América Latina y El Consenso de Washington. La fatiga de la Reforma". Fondo Monetario Internacional, en *Finanzas y Desarrollo*. Septiembre 2003. 14-17 pp.

Pérez Silva, Ciro y David Aponte, "Solo 10 por ciento de los proyectos de Fox podrán cumplirse en 2001", en *Diario La Jornada*. México, 09 de Noviembre 2000.

Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006), Presidencia de la República. *Diario Oficial de la Federación*. México DF., 30 de Mayo de 2001. 157 pp.

Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo 2001-2006, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Diario Oficial de la Federación*. México DF. , 22 de Abril de 2002. 80 pp.

Romero Miranda, Laura Patricia. "Transición y gobernabilidad democrática", en *Memoria* (119) Enero 1999, 52-57 pp.

Segundo Informe de Labores, C. P. Francisco Barrio Terrazas, Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo*. 31 de Marzo de 2003, 13 pp.

Tello Díaz, Carlos. "Representación política y gobernabilidad democrática", en *Voz y Voto* (70), Dic. 1998. 8-11 pp.

Uvalle Berrones, Ricardo. "El fortalecimiento de la gobernabilidad democrática". *VIII Congreso Internacional del CLAD, sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá, Panamá, 28-31 de Octubre de 2003, 10 pp.

Uvalle Berrones, Ricardo. "Estado y mercado: Instituciones fundamentales para la gestión Pública en una sociedad democrática", en *Revista Venezolana de Gerencia*, Año 7. No. 18, Abril-Junio 2002. 309-324 pp.

Valencia Sandoval, Jorge Alberto. "El impacto de la globalidad en el desempeño del estado". *VIII Congreso Internacional del CLAD, sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá, Panamá, 28-31 de Octubre de 2003, 24 pp.

Ziccardi, Alicia. "La ciudad capital: hacia una gobernabilidad democrática", en *Dialogo y Debate* (5-6), Jul-Dic 1998, 93-107 pp.

Zúñiga, David. (2001) "Coparmex presionara para obtener un nuevo régimen fiscal y cambios en la Ley Federal del Trabajo", en Diario *La Jornada*. México. 13 de Marzo 2001

DOCUMENTACIÓN CONSULTADA EN INTERNET

www.atlatl.com.mx Boletín Atlatl, No 4, 7 pp.

www.lainsignia.org/2002/noviembre/econ0333.htm Rene Vargas, Oscar. "¿Qué es el Consenso de Washington?", Economía. *La Insignia*, 15 de Noviembre del 2002.

www.ife.org.mx. "Resultados Electorales para Presidente de la República y Diputados Federales por principio de mayoría relativa del año 2000." Instituto Federal Electoral.

www.innova.gob.mx/vb2/innovva/logrosyavances "Logros y avances" 2003, 1-3 pp.

www.latinobarometro.org "Informe de Prensa Latinobarómetro 2002", Opinión Pública Latino Americana, 16 pp.

www.programaanticorruptcion.gob.mx/arcascriticas.html "Áreas críticas 2001", Comisión Intersecretarial de Transparencia y Combate a la Corrupción, 2 pp.

www.programaanticorruptcion.gob.mx/reportealasociedad.html "Reporte a la Sociedad" Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción.

www.transparency.org "Índice de Percepción de la Corrupción", Transparencia Internacional 2002. Transparencia Mexicana "Índice de Corrupción y Buen Gobierno 2003, Resultados Nacionales por Entidad Federativa y por Servicio 2001-2003", 11 pp.

www.transparency.org "Transparency Internacional Pública, la primera encuesta del Barómetro Global de la Corrupción de IT", desarrollado con Gallup Internacional, Alemania Berlin, 3de Julio 2003, 7 pp.