

Universidad Nacional Autónoma de México
Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Instituto de Investigaciones Sociales
Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias
Centro de Investigaciones sobre América del Norte
Facultad de Estudios Superiores de Acatlán

El presidencialismo mexicano frente a las nuevas condiciones democráticas

Alternativas para un gobierno eficiente a partir del agotamiento del presidencialismo posrevolucionario

Tesis que para obtener el grado de Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos presenta

Norma Angélica Salinas Sánchez

Tutora de tesis:

Dra. Yolanda Meyenberg Leycegui

México, Distrito Federal, 2012



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.

***A Víctor Manuel, Víctor
y mis padres.***

Indice

	Página
Introducción	1
1. Presidencialismo y apertura democrática en México	10
1.1 Sistema político	11
1.2 Régimen Presidencial	13
1.3 Desarrollo del hiperpresidencialismo	15
1.4 Transición a la democracia	23
1.5 Del hiperpresidencialismo al presidencialismo democrático	35
1.6 Conclusiones	45
2. El presidencialismo democrático en los escenarios de la división de poderes y delimitación de atribuciones	49
2.1 Presidencialismo democrático y poder Legislativo	51
2.2 Presidencialismo democrático y Poder Judicial	64
2.3 Presidencialismo democrático y Federalismo	74
2.4 Presidencialismo democrático y los Órganos Constitucionales Autónomos.	87
2.5 Conclusiones	97
3. La eficiencia gubernamental del presidencialismo democrático. Primeros cuatro años del gobierno de Felipe Calderón.	101
3.1 Eficiencia, eficacia y avance democrático a través de las prácticas de Buen Gobierno/Gobernanza en la gestión pública.	104
3.1.1 <i>Gobernanza y Buena Gobernanza en México.</i>	113
3.2 Eficacia y eficiencia dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.	116
3.3 Prácticas de gobernanza en la APF durante el Gobierno de Felipe Calderón. (primeros cuatro años).	125
3.3.1 <i>Tecnologías de información y comunicación en la APF.</i>	125
3.3.2 <i>Hacer más eficiente el gasto público</i>	131
3.3.3 <i>Profesionalizar el servicio público</i>	138
3.3.4 <i>Presupuesto basado en resultados</i>	144
3.3.5 <i>Evaluación del desempeño</i>	146
3.3.6 <i>Combate a la corrupción</i>	149
3.3.7 <i>Mejora regulatoria</i>	152
3.4 Evaluación de los indicadores de la eficiencia en el gobierno 2006-2010.	156
4. Conclusiones Generales	165
Bibliografía	182

Introducción

El sistema presidencial mexicano se construyó y funcionó con las mismas reglas formales e informales durante siete décadas, sin necesidad de realizar transformaciones sustanciales en el ejercicio del poder y la atención de los asuntos públicos. A lo largo de ese tiempo se mantuvo una aparente gobernabilidad, que encubriendo o minimizando condiciones antidemocráticas subyacentes, distinguía al régimen presidencial como piedra angular del Sistema Político.

Durante los gobiernos posrevolucionarios, los roles asumidos por el presidente de la república alcanzaban una relevancia tal, que se le vinculaba directamente con la creación y funcionamiento de las Instituciones de la Administración Pública¹, la orientación de las demandas sociales y el fortalecimiento de las relaciones del propio ejecutivo con otros actores y mecanismos de poder vigentes en cada época.² Con el acontecer histórico, tanto el presidencialismo como las estructuras referidas fueron evolucionando; algunas se anquilosaron, se corrompieron, o bien, perdieron efectividad frente a nuevos acontecimientos sociales, políticos y económicos.

En el sistema político mexicano se había sostenido a un régimen de partido hegemónico que por sí mismo, aletargaba y pervertía el avance democrático. Si bien las actividades electorales se llevaban a cabo dentro de los periodos y fechas establecidas, se obstaculizaban beneficios democráticos como la pluralidad, la igualdad entre competidores y la representación de minorías.

En los últimos diez años, nuestro sistema político y la sociedad han conformado un nuevo esquema democrático, en el que los principales avances son:

- Participación plural que refleja con mayor veracidad los intereses y contrastes económicos, culturales e ideológicos de nuestra sociedad.

¹ Incluyendo a los gobiernos estatales, locales y la propia administración pública paraestatal.

² Por ejemplo, como líder de su partido el Presidente ejercía el control en la mayoría del Congreso; esto le facilitaba la injerencia, o incluso el control de otras Instituciones como lo fueron algunos organismos corporativistas.

- Alternancia en los diferentes niveles de gobierno.
- Congresos plurales, en donde es necesario construir acuerdos y coaliciones.
- Mayor participación de la sociedad en los asuntos públicos.

Aunque perfectibles, históricamente son logros significativos para la construcción de nuestra democracia, que a su vez, desencadenan diferentes roles e identidades en el esquema de distribución y ejercicio del poder.

Los nuevos frenos y contrapesos no dependen de la voluntad de un solo actor; son producto de la interacción estratégica de actores independientes que responden a intereses diversos y asumen roles específicos. Por ejemplo, la participación plural de los partidos políticos en el Congreso, refleja un avance en la democracia, sin embargo, muestra debilidad para superar diferencias entre los legisladores y con el jefe del Ejecutivo, y dificulta la construcción de acuerdos institucionales que efectivamente correspondan a la representación plural de la sociedad. Es decir, se requiere que el avance democrático se transforme en acciones concretas en beneficio de la comunidad.

A partir de la alternancia en el Poder Ejecutivo, con el ascenso del Partido Acción Nacional (PAN) a la cúpula del Gobierno Federal, se identificaron elementos del presidencialismo que no estaban a disposición del nuevo gobierno, y otros a los que el propio ejecutivo pretendió transformar o debilitar por no corresponder a los intereses, la ideología o el peso que cada institución o actor político asumían desde la perspectiva del nuevo régimen.

De manera particular, el proceso electoral del 2006 y la toma de posesión del Presidente Felipe Calderón, condujeron al reajuste de aquellas instituciones gubernamentales que de manera inmediata, debían expresar signos de estabilidad política, y que además de contribuir a su legitimación, favorecieran la concentración de poder para un Ejecutivo que se percibía vulnerable frente a los poderes fácticos y circunstancias adversas para la gobernabilidad: la polarización en los ámbitos social y político, la desigualdad económica, el incremento del narcotráfico y del crimen

organizado, así como de las crisis mundiales en las materias económica, alimentaria y energética.³

Es así como el nuevo gobierno se vio en la necesidad de reconstruir antiguas estrategias de gobernabilidad, entre ellas, la activación, transformación o reordenamiento de las instituciones públicas y las relaciones de poder con otros actores políticos y sociales⁴; el reforzamiento de la figura y la acción presidenciales⁵; y el mantenimiento y promoción de las prácticas de buen gobierno asumidas como compromisos gubernamentales frente a la sociedad nacional y la comunidad internacional.

En la medida en que el Ejecutivo muestre capacidad para *dirigir al gobierno y atender las demandas sociales con eficiencia, se contribuye en mayor o menor grado a la gobernabilidad y estabilidad social*. Al existir una mayor participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, la relación entre el Estado y la sociedad se ha modificado paulatinamente, de tal manera que las instituciones y acciones de gobierno han tenido que adoptar prácticas y criterios democráticos; asimismo, el Ejecutivo Federal se ha visto obligado a encontrar y sostener un equilibrio entre la eficiencia administrativa y la pluralidad política.

Si bien la gobernabilidad en nuestro país requiere de un Ejecutivo fortalecido, otorgarle más poder implica el riesgo de hacerlo invulnerable frente a los posibles contrapesos del Legislativo, y por tanto, tendería a la autocracia. La recomposición del Ejecutivo Federal, puede orientarse a concentrar más poder, sujetarse al control del poder

³ Prevalcientes en el entorno internacional desde el 2007 y agravadas en 2008 como resultado de la crisis inmobiliaria y de las aseguradoras en los Estados Unidos.

⁴ El acercamiento del Presidente de la República con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE); la promoción del Programa “Vivir Mejor”, y con las corporaciones empresariales.

⁵ El despliegue del ejército sobre diversos tramos del territorio nacional, el fortalecimiento de la imagen presidencial en su carácter de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, el rediseño de la entrega del Informe de Gobierno a la Cámara de Diputados, o la participación del Presidente como promotor personal del turismo a nuestro país.

legislativo o bien experimentar formas híbridas como un gobierno de gabinete, el semipresidencialismo, el semiparlamentarismo, o bien, un gobierno de coalición.⁶

En tanto se redefine o se ratifica la estructura actual de la institución presidencial, el gobierno ha tenido que adecuarse a prácticas democráticas para atender los asuntos del Estado y ofrecer incentivos para que la sociedad, y los agentes políticos y económicos, tramiten sus demandas en el seno del marco institucional; es decir, la administración pública ha asumido prácticas democráticas para poder corresponder a los intereses y nuevas identidades de la sociedad y sus instituciones. A su vez, la calidad del desempeño del poder ejecutivo, a través de la administración pública, contribuye a legitimar al gobierno y por tanto, abona a la gobernabilidad y a la consolidación de la democracia.⁷

Desde la administración de Vicente Fox, el gobierno federal indujo la apertura “controlada” de espacios democráticos mediante la instrumentación de un conjunto prácticas de *Buen Gobierno*, con las cuales se favoreció la percepción nacional e internacional del carácter democrático del régimen, y se instituyó un conjunto de herramientas para medir el desempeño del gobierno a partir de parámetros objetivos, establecidos y evaluados periódicamente por instituciones nacionales y principalmente, por organismos internacionales.

El *Buen Gobierno* (*good governance*), es el modelo de gestión pública impulsado por el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial de Comercio (OMC), la Organización de Estados Americanos (OEA) y otras Instituciones multilaterales. Su objetivo es que los gobiernos sean capaces de proveer o satisfacer eficientemente las necesidades de la población y de los agentes económicos, a través de la

⁶ Durante el Coloquio *Semipresidencialismo en México ¿Salida al estancamiento del régimen?*, Marcelo Ebrard. Jefe de Gobierno del Distrito Federal y Manlio Fabio Beltrones, Senador de la República por el PRI, señalaron que el actual régimen político en México está agotado, y analizaron diferentes formas de fortalecer al Ejecutivo Federal, entre ellas, coincidieron en la propuesta de buscar modalidades para el establecimiento de un gobierno de coalición. Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, septiembre de 2011.

⁷ Por ejemplo, la transparencia asociada al ejercicio de un gobierno democrático, obliga y da evidencia de la rendición de cuentas del mismo y promueve la participación de la sociedad en los asuntos públicos.

implementación de prácticas que eliminen los defectos que entorpecen el desarrollo institucional del gobierno, como son la corrupción, la sobre – regulación, el derroche de los recursos públicos, y la incompetencia de los servidores públicos.

El objetivo fundamental de las instituciones multilaterales que promueven el fortalecimiento de la capacidad del Estado y la creación de instituciones para el *Buen Gobierno*, es la reducción de los costos de transacción institucionales que se generan por la ineficiencia y corrupción de los gobiernos, ya que alteran el desarrollo económico internacional; sin embargo, la operación de sus estrategias apuntalan y contribuyen a estabilizar la democracia en diferentes países - entre ellos, los de América Latina-, e impulsan la difusión de la cultura política internacional.

De manera específica, la Carta Democrática Interamericana⁸ señala que la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa, la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al Estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad, son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia.

La OCDE es la principal promotora de las prácticas de *Buen Gobierno*, dado que desde su creación, ha reconocido que es necesario medir el desempeño de los gobiernos para mejorar la eficacia y la eficiencia del sector público, y en consecuencia, de las capacidades para la inversión y el desarrollo económico. El principal instrumento utilizado por esta organización con tal propósito, es la sistematización de los resultados del *Buen Gobierno* o *Buena Gobernanza* que fueron establecidos desde 1995, y a los cuales se sumó México desde el año 2000.⁹

Asimismo, los gobiernos de los países de la OCDE aplican prácticas y utilizan instrumentos de administración estratégica con el propósito de brindar mejores

⁸ Carta Democrática Interamericana, firmada por los países miembros de la Organización de Estados Americanos el 11 de septiembre de 2001, artículo Cuarto.

⁹ Actualmente, la OCDE tiene capacidad para registrar periódicamente 60 indicadores, tanto en países miembros como para asociados, recopilados para ayudar a los responsables en la toma de decisiones, del análisis y del desempeño público.

resultados y estar preparados para las posibles crisis y los futuros cambios hacia una gobernanza internacional. En contraparte, existe el riesgo de que las condiciones para la inversión que se pretenden fomentar con estas prácticas, puedan representar una amenaza para la democracia si no se invierte también en el capital social y en infraestructura para el desarrollo humano.¹⁰

En México, las metas y los objetivos de Buen Gobierno se han institucionalizado en los Planes Nacionales de Desarrollo de los dos últimos gobiernos, en los que se ubican como ejes transversales para la operación de los planes y programas gubernamentales. Actualmente las prácticas del Buen Gobierno son los referentes concretos para la medición del avance democrático en la operación de estos programas.¹¹

La calidad del desempeño del poder ejecutivo a través de la Administración Pública, contribuye a legitimar al gobierno y por tanto, abona a la gobernabilidad y a la consolidación de la democracia. Indudablemente, lograr la eficiencia gubernamental en México, favorecería la implementación de políticas e inversiones para abordar problemas sociales y económicos como la pobreza, las deficiencias educativas, el acceso a servicios básicos de calidad, y mejoraría las condiciones para fortalecer la seguridad y desarrollo democrático.

En este trabajo se identifican e interrelacionan las instituciones, funciones y actividades específicas del presidencialismo democrático y se presenta un diagnóstico de los resultados de las prácticas de *Buen Gobierno*, señalando algunas acciones de la Administración Pública que precisan ser recuperadas, fortalecidas o eliminadas por parte del gobierno federal, para favorecer la eficiencia gubernamental y mejorar el rendimiento del sistema presidencial mexicano.

Esta investigación pretende contribuir al estudio político-administrativo de las nuevas relaciones entre el Ejecutivo Federal y otras estructuras de poder, desde una

¹⁰ La Carta Democrática Interamericana, *op.cit.*, señala que la pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano son factores que obstaculizan la plena democratización.

¹¹ La Agenda original de Buen Gobierno en México, definió seis líneas de acción: *Gobierno Honesto y Transparente, Gobierno Profesional, Gobierno de Calidad, Gobierno Digital, Gobierno con Mejora Regulatoria, y Gobierno que Cueste Menos.*

perspectiva institucional que permita evidenciar la eficiencia o disfunción institucional del actual presidencialismo democrático, tomando como referencia sus resultados en la administración de los temas de Buen Gobierno. Su finalidad, es que los resultados expuestos contribuyan al análisis de las relaciones que derivan de las reglas formales e informales en torno a la institución presidencial para configurar un diseño institucional de la Administración Pública acorde con el presidencialismo democrático, que rinda mejores resultados sociales, políticos y económicos.

El análisis se desarrolló de acuerdo con los criterios del *Nuevo Institucionalismo*¹², considerando como válido que las instituciones materializan o representan las normas escritas formales, así como códigos de conducta que generalmente no son escritos pero que subyacen y complementan a las reglas formales: estructuras, relaciones y formas de operación, que sin estar escritas o reconocerse formalmente como válidas, contribuyen y condicionan el desempeño institucional.¹³ Asimismo, se complementó con la revisión de los modelos gerenciales aplicables a la operación y evaluación de las prácticas de Buen Gobierno.

En el primer capítulo se exponen los elementos constitutivos del presidencialismo y las condiciones y logros de la apertura democrática en México. En él se analiza el desarrollo del presidencialismo posrevolucionario hasta convertirse en un modelo hiperpresidencialista y posteriormente, su tránsito hacia un presidencialismo democrático.

En el segundo capítulo que se analiza la nueva relación del Ejecutivo Federal con los poderes legislativo y judicial, los gobiernos estatales y los Órganos Constitucionales Autónomos. Para ello se revisan los roles e identidades asumidos por los principales actores políticos y cómo éstos se han comportado en la generación de frenos y contrapesos al comienzo del presidencialismo democrático y los gobiernos de la alternancia, especialmente en los primeros cuatro años de la presidencia de Felipe Calderón.

¹² NORTH, Douglass. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. FCE, México, 2001.

¹³ Interacción de intereses entre los actores políticos, sociales y económicos, como lo son los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil y los grupos de poder económico.

El contenido del tercer capítulo corresponde a la exposición, análisis y evaluación de los programas gubernamentales que corresponden a las prácticas de *Buen Gobierno* por parte de la Administración Pública. Su objetivo es evaluar la eficiencia gubernamental del presidencialismo democrático a través de la ejecución de dichos programas gubernamentales, que de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, son transversales y obligatorios en todas las instituciones de la Administración Pública Federal. En el desarrollo de este capítulo, se examinan los indicadores de transparencia y rendición de cuentas, profesionalización de los servidores públicos, calidad en la gestión, digitalización, mejora regulatoria y aprovechamiento de los recursos públicos, que fueron incluidos en el PND; a partir de ellos se evalúan los resultados del desempeño institucional del actual régimen, tomando como referencia los resultados oficiales registrados en los informes de Ejecución del PND, los índices de percepción nacional (oficiales y no gubernamentales), y los parámetros internacionales para cada uno de ellos.

Finalmente, en el cuarto apartado de esta tesis se sintetizan los resultados de los tres primeros capítulos y se plantean alternativas para los ajustes institucionales del presidencialismo contemporáneo que contribuyan a la eficiencia gubernamental y respondan a las nuevas condiciones democráticas.

A lo largo de esta tesis, se muestra el entramado político-administrativo conformado a partir de la transformación del presidencialismo autoritario frente a las nuevas condiciones democráticas, ensamblado en tres dimensiones: los arreglos institucionales del presidencialismo democrático en función de los elementos y mecanismos disponibles para gobernar; los arreglos políticos para articular las relaciones y equilibrar los contrapesos con los otros poderes, niveles de gobierno y organismos autónomos; y su capacidad para conducir con eficiencia las acciones gubernamentales de acuerdo con las prácticas de Buen Gobierno.

La presente investigación es resultado de la labor de promotora de estudiantes de posgrado y para la formación de docentes e investigadores por parte del *Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*, así como del esfuerzo académico y administrativo coordinado de la *Universidad Nacional Autónoma de México*, a través de la *Facultad de*

Ciencias Políticas y Sociales, el Instituto de Investigaciones Sociales, el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, el Centro de Investigaciones sobre América del Norte y la Facultad de Estudios Superiores de Acatlán. A todas estas instituciones, mi máxima gratitud y entero reconocimiento.

También dirijo mi agradecimiento a la Dra. Yolanda Meyenberg, por su profesionalismo y dedicación en la dirección de esta investigación; a los Doctores Ricardo Uvalle, Rosa María Mirón, Ricardo Espinoza y Maximiliano García, quienes de manera constructiva contribuyeron con la revisión de la tesis; y al Dr. Khemvirg Puente, por su orientación y apoyo para la terminación de la misma.

1. Presidencialismo y apertura democrática en México

*La fuerza del gobernante no es en realidad
más que la fuerza de los que lo dejan gobernar.*

Guillaume T. Raynal

Desde la última década del siglo pasado, y con mayor intensidad, en la primera del presente, en el sistema político mexicano se observan formas y prácticas democráticas que obligan al propio sistema, y en especial al régimen presidencial, a que sus actores busquen construir nuevos arreglos político-administrativos y en algunos casos, a reconstruir o aprovechar los ya existentes, para llevar a cabo las acciones de gobierno.

De manera formal, el régimen presidencial mexicano continúa teniendo las mismas atribuciones que la Constitución Política y la legislación que de ella deriva, le confieren al Presidente de la República desde la época de la posrevolución, sin embargo, su funcionamiento y alcances han sido modificados en función de las condiciones del nuevo entorno democrático. La transición del hiperpresidencialismo posrevolucionario hacia un presidencialismo democrático, obliga al Ejecutivo Federal a desarrollar los objetivos fundamentales de su gobierno desde la alternancia y en medio nuevas prácticas de participación social, pluralidad y rendición de cuentas, que entre otros escenarios, encuentra la falta de mayorías en el poder legislativo que apoyen la gestión presidencial y asuman el logro conjunto de los compromisos gubernamentales.

A continuación se analizan el contexto en el que ocurre esta transformación y la recomposición de los elementos y mecanismos institucionales del régimen presidencial, señalando las nuevas reglas formales e informales que influyen en su funcionamiento.

1.1 Sistema político

Como todo sistema político, el mexicano es un entramado de elementos institucionales del Estado, la economía y la sociedad, conformados en una estructura de autoridad que funciona de acuerdo con reglas determinadas y cuya finalidad es generar las condiciones que permitan gobernar a la sociedad. En tanto que este sistema implica límites a la libertad de acción del gobierno y en contraparte, de manera voluntaria o impuesta, la aceptación y el sometimiento de los individuos a las acciones de autoridad, su elección y vigencia denotan valores ciudadanos desarrollados históricamente - fundamentalmente a partir del periodo posrevolucionario y reformados con la apertura democrática internacional-, y la participación e influencia de actores políticos, sociales, económicos y culturales del contexto nacional, en el que a su vez, las instituciones nacionales se adecuan y se articulan con el entramado internacional y sus respectivas instituciones.

En las democracias contemporáneas se distinguen dos tipos de regímenes democráticos, que se manifiestan en varias formas puras e híbridas¹⁴: los regímenes parlamentarios, que implican la supremacía del poder legislativo sobre el ejecutivo, y los presidencialistas, que permiten la hegemonía del poder ejecutivo sobre el legislativo. En los regímenes parlamentarios el Ejecutivo es responsable frente al parlamento; en los presidencialistas, el jefe del poder ejecutivo no puede disolver el Parlamento, pero éste tampoco puede destituir al titular del ejecutivo.

Como institucionalización del ejercicio del poder, en el sistema político mexicano se construye la cohesión social mediante mecanismos, relaciones y repercusiones de poder, que se convierten en reglas, formales e informales, que entre otros componentes, incluyen al régimen presidencial como forma de gobierno.

En las últimas dos décadas, al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos en los que el presidencialismo constituía uno de los ejes fundamentales para la

¹⁴ Parlamentarismo con representación proporcional; parlamentarismo con representación por mayoría; presidencialismo con representación por mayoría; presidencialismo con representación proporcional, semiparlamentarismo, semipresidencialismo, gobierno de gabinete, congresismo, o dictadura presidencial.

gobernabilidad, en México también se han llevado a cabo procesos democratizadores cuyos avances principales se observan en el cumplimiento de procesos electorales, acceso al poder por parte de gobiernos de alternancia, la mayor participación ciudadana, así como la institucionalización de mecanismos para transparentar y rendir cuentas sobre los asuntos públicos. Estos cambios, a su vez, han generado gobiernos divididos en los que difícilmente se logran mayorías absolutas en el Congreso, que sean afines a los gobiernos en turno, y se transita con dificultad para sintetizar los acuerdos políticos que definen la forma y los criterios de organización y de selección de la autoridad, condicionan el modo de expresión de la voluntad política, determinan los medios para la formación de las decisiones políticas y delimitan los fines que pueden ser perseguidos.

En los regímenes democráticos con división real de poderes, la legitimización de los desacuerdos entre la pluralidad política y la diversidad económica y social se posibilita de manera institucional. Yolanda Meyenberg refiere que frente a una *composición disímil de la ciudadanía*, la opción democrática es un *sistema de representación que fomente un poder delegado de manera horizontal*, estrechamente vinculado con un *ensamble institucional que permita y canalice de manera eficiente la afluencia de la multiplicidad de intereses que caracterizan a una sociedad plural en un amplio sentido de la palabra*.¹⁵ Asimismo, agrega que ello implica la *anuencia con ciertos códigos públicos*; a partir de estas condiciones, se conforma *el ejercicio ponderado del poder en una sociedad y la existencia de una unidad institucional que garantice la coherencia política*.¹⁶

En el caso mexicano, desde las elecciones intermedias de 1997 se han conformado Congresos sin mayorías absolutas, después de sesenta y ocho años de gobiernos en los que el presidente contaba con el control mayoritario de las Cámaras de Senadores y Diputados, el hasta entonces hegemónico Partido Revolucionario Institucional (PRI)

¹⁵ Meyenberg, Yolanda. ***Representación y la construcción de un gobierno representativo: adquisiciones sobre el caso de México***. Instituto de Investigaciones Sociales. Revista Mexicana de Sociología, vol.60, núm.2, abril-junio, 1998, p.219.

¹⁶ *Ibíd.*, p.220

tuvo que empezar a construir acuerdos parlamentarios con otros partidos para poder gobernar. A decir de Alonso Lujambio, esta situación colocaba a México en un *proceso de enorme incertidumbre política, en la medida en que años y años de gobierno unipartidario obstaculizaron la creación de una cultura de la negociación y el arribo a acuerdos parlamentarios.*¹⁷ Esto es, en la estructura de autoridad se materializaron algunos cambios, pero se enfrentaba la ausencia de valores y de prácticas políticas adecuadas para lograr transformaciones institucionales legítimas y efectivas.

1.2 Régimen presidencial

De acuerdo con Matthew Shugart y M. John Carey,¹⁸ los cuatro criterios mínimos de los regímenes presidenciales son:

1. El jefe del ejecutivo es electo popularmente.
2. Los periodos de elección de los miembros del Congreso y del jefe del ejecutivo son fijos y no dependen del voto de confianza o censura de uno sobre otro.
3. El ejecutivo decide la composición de su gobierno.
4. El ejecutivo está dotado constitucionalmente de facultades legislativas.

Para por Giovanni Sartori,¹⁹ un sistema puede considerarse como presidencial cuando cumple con las siguientes condiciones:

1. El presidente (que es jefe de Estado y de gobierno) es electo popularmente;
2. no puede ser retirado del cargo por decisión del congreso;
3. encabeza el gobierno que designa; y

¹⁷ Lujambio, Alonso. **Adiós a la Excepcionalidad. Régimen Presidencial y Gobierno Dividido en México**, en Lanzaro, Jorge, compilador, *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales)-ASDI (Agencia Sueca de Desarrollo Internacional), 2001), p.252. Este ensayo se publicó posteriormente en Miguel Carbonell et al. (coordinadores), *Estrategias y Propuestas para la Reforma del Estado*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

¹⁸ Matthew Shugart y M. John Carey. **Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics**, Cambridge University Press, 1992, p.19, citados por Casar, María Amparo, en *Política y Gobierno*, vol. III, núm.1, primer semestre de 1996.

¹⁹ Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 1997

4. cuenta con la separación de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Como puede observarse, ambos planteamientos son similares; su variación más significativa, aunque no contradictoria, se refiere a la *capacidad legislativa* del ejecutivo, en el primero y la separación de poderes, en el segundo. Conciliando ambas posturas, cabe aquí la reflexión de María Amparo Casar²⁰ sobre el atributo implícito de que en el presidencialismo no existe la separación absoluta de poderes, sino una sobreposición e interdependencia que posibilitan el funcionamiento de frenos y contrapesos entre ambos. Siendo así, en el régimen presidencial mexicano, desde la posrevolución y hasta los gobiernos de alternancia, se cumplen todos estos criterios.

Ahora bien, en el régimen presidencial subyacen límites que obligan al gobierno a realizar prácticas democráticas y que al mismo tiempo protegen los derechos y libertades individuales; asimismo, esos límites permiten que los congresos tengan mayor capacidad de legislar, con la posibilidad de analizar, diferir y criticar las posturas del ejecutivo.²¹ Sin embargo, la ausencia o debilitamiento de mecanismos institucionalizados que mantengan a ambos poderes en concordancia, conlleva el riesgo de conducir a la parálisis en el ejercicio del gobierno, a menos que, el legislativo y el ejecutivo pertenezcan al mismo partido y entre sus miembros no exista conflicto de intereses, tal como sucedió en México durante los gobiernos posrevolucionarios, en los que se instituyó y desarrolló un esquema especial de presidencialismo.

Maurice Duverger²² describe al presidencialismo como un fenómeno específico de los sistemas democráticos débiles, en los que se constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, originado por el debilitamiento de los poderes del parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente. Asimismo, observa que este fenómeno sucedía sobre todo en los países latinoamericanos que transportaron las instituciones constitucionales de los Estados Unidos a una sociedad diferente.

²⁰ Casar, María Amparo. *Las bases político-institucionales del poder presidencial en México*, en Política y Gobierno, vol. III, núm. 1, primer semestre de 1996. p.63

²¹ Casar, *op.cit.*, pp. 64-66

²² Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ed. Ariel, España, 1964, p.319.

Desde 1990, Juan Linz²³ advirtió que el presidencialismo en América Latina no favorecía a la democracia, y que sus puntos débiles podían subsanarse con la introducción de prácticas parlamentarias o arreglos semiparlamentarios, como podrían ser, entre otros, la inclusión de los contrarios y de sus agendas en las actividades del nuevo gobierno, o bien, la institucionalización de una alta burocracia profesional. De no hacerlo, se corren peligros relacionados con la polarización radical, el agotamiento o la falta de condiciones de acuerdo, la confrontación de poderes, o incluso, el surgimiento de dictaduras.

De acuerdo con Linz, de lograr dichos arreglos, el presidencialismo resulta ser el régimen más apto para enfrentar en democracia a las agendas de reforma estructural, que exigen flexibilidad gubernamental y enlaces de mayoría.

Dos de los riesgos señalados por Linz, se hicieron evidentes en el caso mexicano: la construcción de acuerdos y alianzas duraderas entre los poderes legislativo y ejecutivo, se vieron acotados ante la coexistencia y el funcionamiento paralelo de los Congresos sin mayorías²⁴ con los gobiernos de la alternancia. La débil armonía entre ambos, permitió evidenciar aquellos espacios antagónicos entre el titular del ejecutivo y los partidos políticos; al hacerlo, se opacaron los puntos de coincidencia entre los dos poderes. El aparente triunfo de uno de estos poderes sobre el otro, mermaba la posibilidad de conciliación para nuevas negociaciones.²⁵

1.3 Desarrollo del hiperpresidencialismo mexicano

El sistema presidencial mexicano posrevolucionario, se sustentaba sobre arreglos constitucionales similares a los de otros países regidos por estos sistemas. Sin

²³ Linz, Juan. *The perils of presidentialism*, Journal of Democracy, Volume 1, Number 1, Winter 1990.

²⁴ De acuerdo con Mainwaring y Shugart, los gobiernos sin mayorías legislativas o gobiernos divididos, corren el potencial riesgo de que el sistema político ingrese en una fase de bloqueos, parálisis o *impasse* gubernativos, frente a la respuesta que debería ser la potenciación del papel político del Congreso. MAINWARING, S. y SHUGART, M. S. (comps.). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Barcelona: Paidós, 2002.2002;

²⁵ Linz sostiene que el Presidencialismo es ineludiblemente problemático porque opera de acuerdo con la regla de "*winner-takes-all*", arreglo que tiende a hacer de la política democrática un juego de *sumacero*. *op. cit.*, p.56.

embargo, su funcionamiento lo ubica como una forma excepcional de presidencialismo²⁶, a la que Casar definió como *hiperpresidencialismo*. Su peculiaridad fue la “*exitosa penetración por parte del ejecutivo en las instituciones que fueron establecidas con el propósito de contrarrestar su poder, penetración que tuvo como consecuencia la formación de un gobierno indiviso y unitario*”.²⁷

A lo largo del proceso evolutivo del Estado Mexicano a partir de la posrevolución, se puede constatar la presencia de una figura presidencial en la que se concentraban una serie de facultades, relaciones y atribuciones formales e informales, y que una vez asumidas por los respectivos titulares del Poder Ejecutivo Federal, condicionaban las formas para la hechura de decisiones políticas, el estilo de liderazgo, y las prácticas políticas, que se manifestaban claramente en la retórica de los presidentes, de los miembros de su gabinete, e incluso, en las expresiones de sus oponentes. A decir de Linz, aunque se pretendiera explicar el engrandecimiento del personaje a partir de la ambigua noción de que las sociedades hispánicas son inherentemente proclives al personalismo,²⁸ existían los arreglos institucionales que permitían su existencia y funcionamiento.

Jorge Carpizo,²⁹ analizó las facultades constitucionales y las metaconstitucionales que permitían al Ejecutivo la concentración del poder presidencial en México, y a partir de los roles y atributos de la investidura presidencial, las relacionó de la siguiente manera:

Facultades Constitucionales:

- Jefe de Estado;
- Jefe de Gobierno;
- Jefe de la Administración Pública; y
- Jefe supremo de las Fuerzas Armadas.

Facultades Meta constitucionales:

- Jefe del partido que agrupaba a las más grandes e importantes centrales obreras, campesinas y profesionales: a través de las Confederaciones de

²⁶ Ver Lujambio, *op. cit.*, pp. 253-254.

²⁷ Casar, *op. cit.*, p.81

²⁸ Linz, *op. cit.*, p.55.

²⁹ Carpizo, Jorge. ***El presidencialismo mexicano***. Siglo XXI editores, México, 2002

Trabajadores de México (CTM), Nacional Campesina (CNC) y Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), el ejecutivo tenía influencia sobre organizaciones tales como el Sindicato de Trabajadores de la Educación (SNTE), la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT), el Colegio de Ingenieros Civiles de México, el Instituto Político Nacional de Administradores Públicos (IPONAP), entre otras.

- Capacidad de control sobre el Poder Legislativo: la mayoría de los legisladores eran miembros del PRI.
- Sumisión y agradecimiento de los gobernadores de los estados (del mismo partido la mayor parte del tiempo).
- Composición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación apropiada a los intereses del Ejecutivo.
- Control del Banco Central: el Banco de México comenzó a operar de manera autónoma hasta el 1º de abril del año 1994.³⁰
- Influencia económica y política de empresas paraestatales.³¹
- Control y facultades especiales sobre medios de comunicación.
- Concentración de recursos económicos de la Federación.
- Control directo de los órganos electorales.

Las primeras corresponden a las atribuciones formales, escritas y validadas por la Constitución, y son las propias de un régimen presidencial. Las facultades meta-constitucionales, se originaron por circunstancias y relaciones específicas, derivadas de la organización y el funcionamiento institucional del sistema político, fortaleciendo

³⁰ El Banco de México obtuvo su autonomía por decreto publicado en el mes de noviembre del año de 1993, dependiendo del Gobierno Federal hasta el 31 de marzo de 1994.

³¹ En 1975, tan sólo 400 de las 718 existentes, generaron el 11.2% del PIB nacional, aportaron el 12.5 % de la recaudación fiscal y produjeron el 32.6% de las exportaciones nacionales, representado además el 34% de la inversión bruta fija total del país. Carrillo Castro, Alejandro. La empresa pública y la reforma Administrativa, en Empresas públicas, Colección Seminarios Núm. 7, Presidencia de la República, México, 1977, p.21.

componentes culturales y simbólicos a través de los cuales se construyeron identidades en los actores con los que el Presidente se relacionaba.

Sobre los poderes metaconstitucionales del presidencialismo, Jeffrey Weldon señala que éstos se deben a *arreglos institucionales y a consensos de la élite política, cuya combinación lleva a una delegación de poderes en el partido oficial hacia el líder del propio partido, que usualmente es el presidente. Los poderes metaconstitucionales del presidente derivan de esta delegación de autoridad sobre la toma de decisiones.*³²

Asimismo, identifica que el presidencialismo en México se conformó con cuatro condiciones específicas:

1. Un sistema presidencialista basado en la Constitución;
2. Un gobierno unificado, en el cual el partido gobernante controlaba la presidencia y ambas Cámaras del Congreso;
3. La disciplina al interior del partido gobernante; y
4. Un presidente que era reconocido como el líder del partido gobernante.

Si alguna de estas cuatro condiciones dejaba de existir, entonces el equilibrio del presidencialismo comenzaría a quebrarse. Si alguna de las tres últimas condiciones ya no se verificara, entonces el presidente mexicano tendría sólo poderes constitucionales y perdería los poderes metaconstitucionales que caracterizaban a los ejecutivos mexicanos.³³

Desde una perspectiva institucional, Casar sintetiza el desarrollo de las características del presidencialismo posrevolucionario a lo largo de tres etapas:³⁴

1. Estructuración.- con la promulgación de la Constitución.
2. Posicionamiento del ejecutivo en la cima de la jerarquía política.- lucha de poder por establecer la supremacía presidencial y disociar el poder de los caudillos.

³² Weldon , Jeffrey, ***Las fuentes políticas del presidencialismo en México***, en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (comp.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Edit. Paidós, Buenos Aires, 2002, pp. 177-178.

³³ *Ibíd*em, p.211

³⁴ Casar, *op.cit*, pp. 81-83

3. Redistribución del poder a favor de la presidencia.- Procesos que llevaron a la presidencia a convertirse en el centro del conjunto de redes de poder, a costa del resto de las instituciones políticas.³⁵

La primera etapa corresponde a la formalización de los acuerdos que sustentan nuestro nuevo pacto social surgido de la Revolución, es decir, el conjunto de acuerdos y el establecimiento de las reglas formales para la conformación del Estado y para la composición y el funcionamiento del gobierno.

En la segunda etapa, se observa la institucionalización de la lucha por el poder, mediante la negociación de los caudillos y caciques locales y su integración alrededor del partido conformado con tal propósito. Ésta es precisamente la peculiaridad de su desarrollo, que marca la gran diferencia con respecto a otros sistemas presidenciales, la creación y evolución del PRI como partido hegemónico, que permitió la existencia de un gobierno indiviso y unitario, cuyas acciones anulaban la división de poderes horizontal (ejecutivo, legislativo y judicial) y vertical (gobiernos federal, estatal y municipal) establecidas por la Constitución, y que constituyen redes de poder que debieran compartir y limitar mutuamente el poder.

La tercera etapa es el resultado del entramado institucional en el que prevalecían la falta de contrapesos reales por parte los poderes legislativo y judicial, así como la subordinación de los gobiernos de los estados hacia el gobierno federal, que derivó en un sistema político que hacía de la presidencia el centro de las redes de poder, y por tanto, rectora de la vida nacional.

A las tres etapas referidas por Casar, se agrega ahora un nuevo escenario: frente a la pluralidad democrática y la alternancia, el poder se redistribuye con los centros de poder formales, como lo son el Congreso, el poder Judicial y los Estados; y sortea su

³⁵ A estas etapas, se agrega ahora un nuevo escenario: frente a la pluralidad democrática y la alternancia, el poder se redistribuye con los centros de poder formales: el Congreso, el poder Judicial y los Estados; y sortea su preeminencia sobre algunos poderes informales, como podrían ser los poderes fácticos y algunas organizaciones no gubernamentales.

preeminencia sobre ciertos poderes informales, como lo son algunos poderes fácticos que disputan tramos de operación y algunas organizaciones no gubernamentales.

Al Presidente de la República se le vinculaba directamente con la orientación de las más diversas demandas sociales, ya que se le reconocían capacidades para establecer arreglos formales e informales que permitieran, si no solucionar los conflictos, cuando menos atemperarlos. Asimismo, mediante las acciones de gobierno, se arraigaba y consolidaba su presencia en la sociedad, y a la vez, se fortalecía su posición como Jefe de Estado.

Durante prácticamente siete décadas, el presidencialismo mexicano se construyó y funcionó con las mismas reglas formales e informales, sin que apremiara la necesidad de realizar transformaciones sustanciales (ver anexo I, *Modificaciones al artículo 89 Constitucional, 1917-2011*). Las facultades y obligaciones del Ejecutivo Federal, establecidas en el artículo 89 Constitucional, han tenido tan sólo 14 reformas desde el 5 de febrero de 1917 hasta el 1 de septiembre de 2011, que en número representan tan sólo el 2.6% de las reformas realizadas al total de los artículos Constitucionales. En cuanto a su contenido, estas reformas no han alterado sustancialmente a la función presidencial, ya que las definiciones formuladas a las atribuciones del Presidente corresponden al deslinde de facultades de acuerdo con el espíritu legislativo original sobre la división de poderes, y sólo dos, a la limitación de las atribuciones presidenciales: la derogación de la facultad del ejecutivo para otorgar *patentes de corso* con sujeción a las leyes fijadas por el Congreso y destituir por *mala conducta* a las autoridades judiciales, y la derogación de sus atribuciones para la designación del “gobernador” del Distrito Federal, establecida en el texto original de la Constitución.

Cuadro I

Reformas Constitucionales desde 1917 hasta 2011				
- Reformas al Artículo 89				
Etapa de conformación del Presidencialismo	Presidente en turno	Total de artículos reformados	Reformas al artículo 89	Publicación en el Diario Oficial de la Federación
Estructuración	Venustiano Carranza	Congreso Constituyente		5 de febrero de 1917
Posicionamiento	Álvaro Obregón	8	1	24/11/1923
	Plutarco Elías Calles	18	1	20-08-1928
Redistribución del poder	Manuel Ávila Camacho	18	1	10/02/1944
	Gustavo Díaz Ordaz	19	2	21-10-1966 (dos reformas)
	Luis Echeverría	40	1	08/10/1974
	Miguel de la Madrid	66	3	28-12-1982 10-08-1987 11-05-1988
	Carlos Salinas	55	1	25-10-1993
	Ernesto Zedillo	77	1	31/12/1994
Alternancia	Vicente Fox	31	1	05/04/2004
	Felipe Calderón	88	1	12/02/2007
Total de Reformas al artículo 89 Constitucional: 14				
<i>(desde 1917 hasta 2011)</i>				

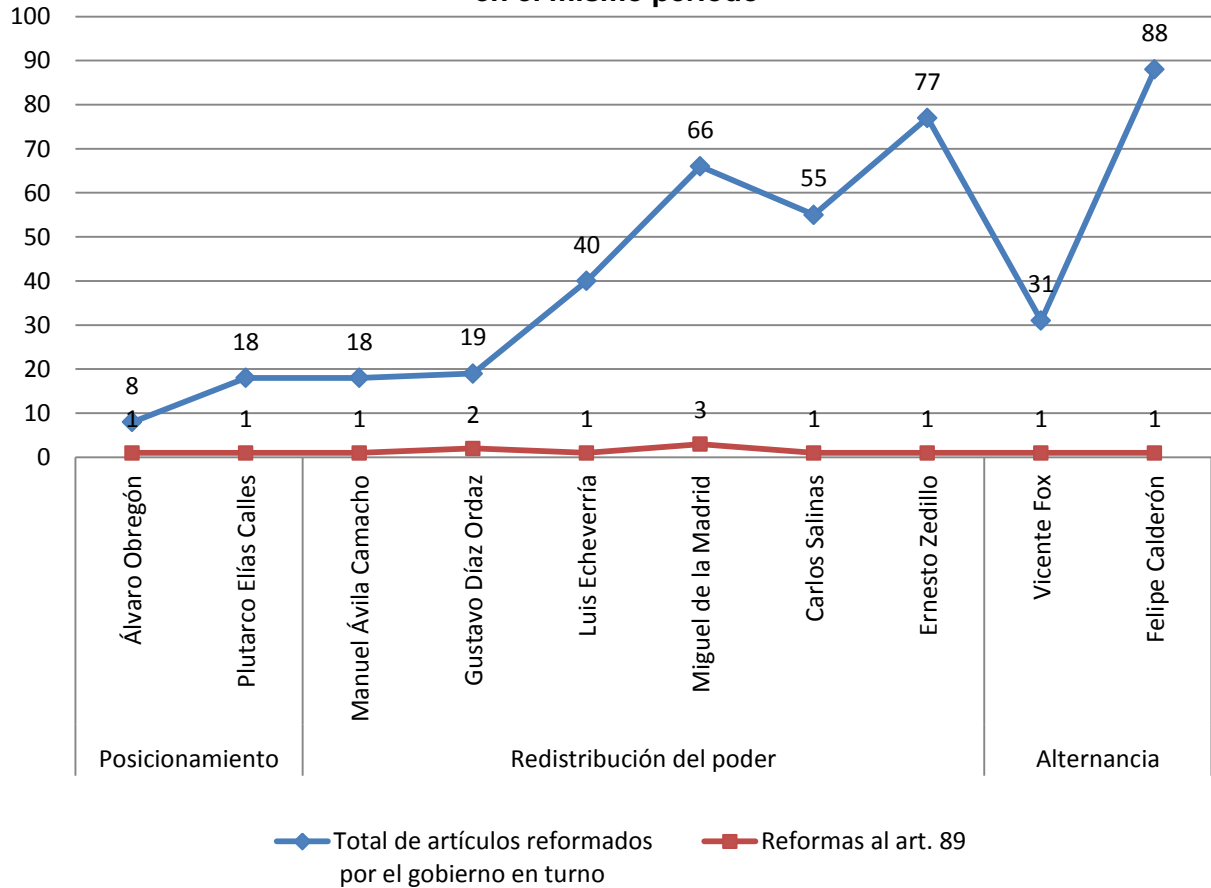
Total de Reformas al total de los artículos constitucionales en el mismo periodo: 530³⁶

Elaboración propia, con datos del Sumario de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por periodo presidencial, Actualizado al 13 de octubre de 2011³⁷

³⁶ Incluye a los diferentes artículos constitucionales reformados durante el total de los gobiernos desde 1917.

³⁷ Sumario de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por periodo presidencial, actualizado al 13 de octubre de 2011. Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados.

Cuadro 2
Reformas al artículo 89 Constitucional vs. Reformas constitucionales
en el mismo periodo



Elaboración propia, con datos del Sumario de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por periodo presidencial, Actualizado al 13 de octubre de 2011³⁸

A lo largo de ese tiempo se mantuvo una aparente gobernabilidad, que encubriendo o minimizando condiciones antidemocráticas subyacentes, asociaba al régimen presidencial como piedra angular del Sistema Político Mexicano; en contraparte, éste le permitió moldearse como un régimen de partido hegemónico, cuya propia naturaleza aletargaba y pervertía el avance democrático. Si bien los actos y los tiempos electorales se cumplían de manera puntual, el régimen obstaculizaba el desarrollo de condiciones democráticas como la pluralidad, la igualdad entre competidores, y la representatividad.

³⁸ *Íbidem.*

Meyenberg señala que *el ámbito representativo fue articulado discursivamente desde una perspectiva que evadía la adscripción individual y la desplazaba en tres sentidos*: Alusión a intereses supra ciudadanos (como los adscritos al proyecto revolucionario, a la nación o al PRI); la acción de representar significaba actuar a nombre de los votantes como miembros de filiales corporativas y no como individuos; y la concepción de los representados como actores alineados a la estructura de autoridad definida.³⁹

Con el acontecer histórico, tanto el presidencialismo como las estructuras referidas fueron evolucionando; algunas se anquilosaron, se corrompieron, o bien, perdieron efectividad frente a nuevos acontecimientos sociales y económicos.

La conformación de fuerzas al interior del sistema político en nuestro país ha transitado por diferentes etapas históricas, no obstante, aún prevalecen algunas reglas no escritas del poder que ejerce el titular del Ejecutivo Federal y que corresponden a elementos culturales, prácticos o simbólicos que se asocian históricamente a la investidura presidencial.

1.4 Transición a la democracia

De acuerdo con Lujambio⁴⁰, la transición a la democracia en México, al igual que en los casos de Brasil y España, no es resultado de un colapso del régimen que haya derivado de un golpe de Estado, una revuelta, una amenaza o imposición externa. Refiere que según Scott Mainwaring y Donald Share, ante la ausencia de un colapso del régimen autoritario, el proceso democratizador se realiza en un esquema de *transiciones vía transacción (Transitions through Transaction)*, en el que la transición es *producto de la combinación de la presión, las negociaciones y los compromisos entre*

³⁹ Véase Meyenberg, op.cit. p. 221

⁴⁰ Lujambio, Alonso. ***Federalismo y Congreso en el cambio político de México***. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996.

*las oposiciones y el régimen no democrático que no se colapsó y logró mantener el control.*⁴¹

Sin embargo, a diferencia de Brasil y España, la propia estructura del autoritarismo mexicano entorpeció la transición vía transacción, ya que ésta se distinguió por la presencia constante del PRI, compitiendo en los procesos electorales, mismos que aún durante la transición, se celebraban de manera puntual y dentro del marco constitucional.⁴² Esto es, la maquinaria electoral del régimen autoritario y sus mecanismos para el *control institucionalizado de la sociedad*,⁴³ estuvieron activos durante el proceso de transición, sin embargo, las manifestaciones de descontento social a partir de los años cincuenta y sesenta, evidenciaron que el mantener esta estructura ponía en riesgo la estabilidad política del país. Al respecto, Meyenberg sostiene que la solución fue una estrategia de apertura con *repercusiones paulatinas en los ámbitos de representación*, diseñada y promovida por el propio poder ejecutivo, en la que las modificaciones a la normatividad en esos ámbitos se realizaron de *manera reactiva a la capacidad de convocatoria de la oposición*.⁴⁴

En el mismo sentido, Mirón Lince señala que la democratización no puede existir sin liberalización política, y ésta, en muchas ocasiones es *una medida de supervivencia* operada por el régimen autoritario: *es una suerte de estratagema instrumentada por la elite en el poder como respuesta institucional a la emergencia de factores de diversa índole que en un momento dado ponen en riesgo la preservación del orden autoritario*.⁴⁵

Asimismo, Mirón Lince define que la *erosión autoritaria* fue determinada por distintos factores, como son la *pérdida de eficacia del modelo económico para reproducir la*

⁴¹ *Ibíd.*, p.10.

⁴² Para Lujambio, los arreglos institucionales del autoritarismo mexicano, incrementaron la tensión y polarización políticas en detrimento de la cooperación, la negociación y la confianza mutua; sostiene que por ello, la transición en México se impulsó fundamentalmente desde los niveles local y estatal hacia el ámbito federal, permitiendo el avance en la naturaleza del régimen político con estabilidad y sin rupturas.

⁴³ Meyenberg, *op. cit.*, p.222.

⁴⁴ *Ibidem*, pp. 222 y 223.

⁴⁵ Mirón Lince, Rosa María. ***El PRI y la transición política en México. México.*** UNAM/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/Ediciones Gernika, 2011, pp. 50-51.

*legitimación del sistema, el crecimiento de una clase media no compatible con el corporativismo, la incorporación y dominio de los tecnócratas en la clase dirigente, procesos internacionales contrarios a la continuación de partidos hegemónicos en el poder, o incluso actuaciones personales críticas como la de Ernesto Zedillo en la Presidencia.*⁴⁶

Aunado a lo anterior, y de acuerdo con Ricardo Raphael, *el proceso de democratización en México ha seguido un modelo de carácter incremental.*⁴⁷ Se trata de un conjunto de avances y retrocesos que han modificado *la estructura de oportunidad para participar en los espacios donde se ejerce el poder*, y en ausencia de un gran acto fundacional que marcara el arribo de la democracia.⁴⁸ Para fines de orden expositivo, describiré como momentos esenciales en la transición democrática aquéllos que, según Raphael,⁴⁹ han sido argumentados como el inicio de la transición, a saber:

a). ***La Masacre en la Plaza de las Tres Culturas y la negociación entre el gobierno y las fuerzas radicales armadas de los años setenta.*** Estos episodios, constituyen momentos históricos en los que, después de la institucionalización de los arreglos posrevolucionarios, algunos grupos sociales se enfrentaban abiertamente al gobierno y manifestaban sus desacuerdos con el sistema de manera adversa a la aparente gobernabilidad. Ambos, junto con otros movimientos independientes, como el de los obreros ferrocarrileros en 1958, los médicos residentes y las enfermeras en 1965, los estudiantes en 1968, la jornada del 10 de junio de 1971, y los movimientos guerrilleros de Rubén Jaramillo, Genaro Vázquez, Arturo Gámiz y Lucio Cabañas, evidenciaban la

⁴⁶ *Ibídem*, p. 345

⁴⁷ Raphael de la Madrid, Ricardo. ***Líneas en el horizonte de un nuevo régimen***, en Yolanda Meyenberg Leycegui (coord.), ***El 2 de julio: reflexiones posteriores***. México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2001, p.346.

⁴⁸ De acuerdo con Lujambio, en el autoritarismo mexicano, la celebración de las elecciones nacionales y locales en los tiempos establecidos, dentro del marco constitucional, hicieron que en la transición se careciera de unas elecciones fundadoras (lo más cercano serían las del 2 de julio del 2000); y tampoco se requirió de una Asamblea Constituyente que decidiera la forma de gobierno de la nueva democracia. Ver Lujambio, Alonso. ***Federalismo y Congreso en el cambio político de México***. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996

⁴⁹ Raphael, *op. cit.* p. 433.

necesidad de iniciar una transición hacia formas más abiertas de democratización de la sociedad y del sistema político.⁵⁰

Para contrarrestar la presión de estos movimientos, fue necesario incrementar los canales institucionales de participación de la sociedad. Los propios mecanismos gubernamentales lograron canalizar algunas de esas demandas por la vía institucional, traduciéndolas en arreglos *modernizadores* que incrementaron la intervención del Estado en la economía y en consecuencia, el tamaño de la Administración Pública,⁵¹ pero que no constituyeron transformaciones estructurales que eliminaran por completo la percepción negativa del gobierno.

De acuerdo con Yolanda Meyenberg, la Reforma a la Ley Electoral de 1973, propuesta por el entonces presidente Luis Echeverría, se dio *en el contexto en el que la oposición de izquierda se acercaba a grupos de la sociedad tradicionalmente controlados por el partido hegemónico, que se mostraban en franca disposición a radicalizarse (trabajadores, campesinos, estudiantes y maestros) y en el que la rígida estructura de representación dejaba espacio al descontento sólo a través de la abstención.*⁵² Dicha reforma incluía modificaciones tales como el aumento del número de habitantes de los distritos electorales; la reducción de la edad para ser diputado (21 años) y senador (30 años); y la disminución del porcentaje de votación, de 2.5 a 1.5, necesario para que los partidos políticos conservaran su registro y obtuvieran diputaciones de partido (con un máximo de 25 para los partidos minoritarios).

b). La Reforma electoral de 1977. Durante el Sexenio de José López Portillo, se reformaron 17 artículos constitucionales en la materia y en consecuencia, se expidió la

⁵⁰ Ver Ordorica, Manuel y Prud'homme, Jean-François, coordinadores generales. *Los grandes problemas de México*; Bizberg, Ilán y Zapata, Francisco, coordinadores v. *VI.-Movimientos Sociales*, El Colegio de México. México, 2010.

⁵¹ Acercamiento del gobierno con los jóvenes y ampliación de oportunidades para su atención, como la creación de la Universidad Autónoma Metropolitana, el Consejo Nacional para la Ciencia y Tecnología (CONACYT) y el Colegio de Bachilleres; y creación de empresas paraestatales, fideicomisos y organismos públicos para la atención focalizada de ciertos grupos sociales o económicos. A finales de 1980, la APF contaba con 77 organismos descentralizados, 450 empresas con mayoría accionaria estatal, 54 con inversión minoritaria, y 199 fideicomisos y fondos.

⁵² Meyenberg, ***Representación y la construcción de un gobierno representativo: disquisiciones sobre el caso de México.*** *op. cit.* p.222.

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE). Con esta Reforma se pretendía fomentar el pluripartidismo y la competencia política, y *resarcir la debilidad de los partidos, sin demérito del poder presidencial, convirtiéndolos en entidades de interés público.*⁵³ La Reforma fortaleció la representación por la vía de la mayoría proporcional, al permitir la incorporación de 100 diputados plurinominales con las mismas facultades y atribuciones que los 300 diputados de mayoría relativa. Asimismo, se permitió el acceso de los partidos a la radio y a la televisión de manera permanente; con un esquema de distribución equitativa de los tiempos para cada uno de ellos, que serían incrementados durante los períodos electorales.

c). Campaña de Cuauhtémoc Cárdenas en 1988, En el proceso electoral presidencial de ese año, se manifestó por primera vez una de las características de las últimos cuatro contiendas de este tipo: la pluralidad en las alternativas partidistas, con participación de tres fuerzas electorales básicas (PRI, PAN e izquierda), que si bien no son las únicas contendientes, representan tres bloques definidos de acuerdo con las preferencias electorales.

En 1987, al interior del PRI ocurrió una fragmentación: el grupo encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo y Rodolfo González Guevara, organizó la Corriente Democrática que cuestionó públicamente la política económica desarrollada por el presidente, pidió un debate interno y propuso que el candidato presidencial del PRI se eligiera de manera democrática. Estas posturas eran contrarias a una de las atribuciones no formales o metaconstitucionales del Presidente de la República, y a las formas autoritarias del partido. La Corriente Democrática se desprendió del PRI para iniciar una nueva fuerza política que a su vez, derivó en una coalición de izquierda.

Dicha coalición fue posible gracias a la Reforma de 1986,⁵⁴ en la que se aprobó un nuevo *Código Federal Electoral*,⁵⁵ y que suprimió el registro condicionado, duplicó los

⁵³ Meyenberg, *op. cit.* p.224.

⁵⁴ Suprimió el registro condicionado, permitió las coaliciones y los frentes electorales, el incremento en el número de diputados plurinominales de 100 a 200, conservando en 300 el número de los diputados uninominales y dispuso la renovación del Senado por mitades cada tres años.

⁵⁵ Que sustituyó a la LFOPPE de 1978.

espacios plurinominales con el objetivo de encauzar institucionalmente el *capital político acumulado por la oposición*, hacia espacios controlados por la *élite gobernante*,⁵⁶ y estableció un modelo de *cláusula de gobernabilidad*⁵⁷ que aseguraba los procesos de negociación al interior del Congreso.

La participación de Carlos Salinas por el PRI, Manuel Clouthier por el PAN y Cuauhtémoc Cárdenas por el Frente Democrático Nacional,⁵⁸ dieron evidencia de los avances de los partidos de oposición, en donde el PAN había logrado fortalecer su presencia y movilidad en el norte del país, y en donde la izquierda se unió – temporalmente-, en la gran coalición que respaldó a Cárdenas.

Esta contienda y sus resultados, no reconocidos por Cárdenas, repercutieron en la Reforma de 1989,⁵⁹ a partir de la cual se aprobó un nuevo *Código y Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)*,⁶⁰ que entre otras enmiendas, dio origen a la creación de:

1. *Instituto Federal Electoral, (IFE)* -Organismo público autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, en el que se depositó la autoridad electoral y la responsabilidad de organizar las elecciones;

⁵⁶ Ver Meyenberg, *Ibíd.*, p.224.

⁵⁷ El partido más votado contaría con el número suficiente de diputaciones plurinominales para llegar a 251 diputados, y en contraparte, se diseñó un candado a la sobrerrepresentación, según el cual el partido mayoritario no podría obtener más de 350 curules por ambos principios, cantidad equivalente al 70% de la Cámara de Diputados.

⁵⁸ Coalición de izquierda integrada por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (anteriormente Partido Socialista de los Trabajadores) y Partido Popular Socialista, a la que tras la declinación de Heberto Castillo, se sumó el Partido Mexicano Socialista (resultado de la fusión del Partido Socialista Unificado de México con el Movimiento Revolucionario del Pueblo, la Unidad de Izquierda Comunista, el Partido Mexicano de los Trabajadores y el Partido Patriótico Revolucionario.

⁵⁹ Si bien inició en 1989 concluyó al año siguiente, a raíz de un incendio en las instalaciones de la Cámara de Diputados, que obligó a retrasar las sesiones y reanudarlas en las instalaciones del Centro Médico.

⁶⁰ Cámara de Diputados. ***Nuestro siglo - De la Reforma de 1986 a la modernización del proceso electoral***, disponible en la liga electrónica

http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues12.htm, abril de 2012: los delitos electorales pasaron a ser materia del Código Penal; se recobró la figura del registro condicionado al resultado de las elecciones; se mantuvo la denominada cláusula de gobernabilidad; se suprimió la figura de la candidatura común y se regularon de manera más precisa las coaliciones electorales; entre otras.

2. Registro Federal de Electores. - Su objetivo era asegurar que cada registro en el padrón electoral corresponda a un ciudadano identificado con residencia en una sección determinada;
3. Servicio Profesional Electoral. - Servicio civil encargado de la administración de los procesos; y
4. Tribunal Federal Electoral.

Asimismo, en las Reformas de 1993 y 1994, se facultó al IFE para regular los gastos de campaña de las elecciones y a los órganos electorales para calificar las elecciones y certificar a los ganadores; se suprimió la cláusula de gobernabilidad (aunque de facto continuó la sobrerrepresentación del partido mayoritario); se reforzó la autonomía de del Tribunal Federal Electoral,⁶¹ y se establecieron la verificación independiente del padrón y la participación de observadores a lo largo del proceso electoral.⁶²

Pese al avance de la oposición, el PRI no perdió el control de la autoridad electoral ni la mayoría absoluta en la Cámara baja: 51.2% en 1988; 63.8% en 1991; y 67.4% en 1994.⁶³

d). Reforma electoral de 1996. Si bien los contenidos de la Reforma de 1996 son numerosos, los que tuvieron las repercusiones más importantes fueron el fortalecimiento de la autonomía del IFE y la consolidación de la regulación de la competencia electoral, las adecuaciones en materia de derechos político-electorales de los ciudadanos, el tratamiento democrático de los asuntos de representación y autoridad en el Distrito Federal, y el incremento al financiamiento público para los partidos, con las características que se describen a continuación:.

⁶¹ Se eliminó la necesidad de que las resoluciones del tribunal fueran revisadas por los órganos Legislativos.

⁶² Cárdenas, Jaime y Mijangos, María de la Luz. **Reflexiones sobre las Reformas Nacionales en Materia electoral: 1994.** Anuario Jurídico, Nueva Serie 1994. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2114/5.pdf>.

⁶³ Meyenberg, *op. cit.*, pp. 225-226.

- Fortalecimiento de la autonomía del IFE.- Este Instituto se desligó de la Secretaría de Gobernación y adquirió autonomía formal y real con respecto al Poder Ejecutivo, y se le dotó de un diseño institucional con representación plural, para la que se creó la figura de los consejeros electorales. Asimismo, se estableció el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), incorporado a la estructura del Poder Judicial.

Derechos político-electorales de los ciudadanos. Se establecieron las condiciones y procedimientos para el juicio en materia de derechos político-electorales y se reformaron los artículos Constitucionales 35 y 36: en el primero se especificó que la asociación política deberá ser individual; es decir, se formalizó un arreglo constitucional que evita la asociación corporativa, práctica tradicional del PRI en las décadas anteriores, y en el segundo, se permitió el ejercicio del voto por parte de los mexicanos que viven en el extranjero, aunque la instrumentación de esta disposición ha tenido que desarrollarse paulatinamente, de acuerdo con las posibilidades técnicas y materiales para llevarlo a cabo.

- Homologación en los criterios de interpretación de la legislación federal y la estatal en materia electoral,⁶⁴ en la que se incluyó la delimitación de las Jurisdicciones y salas regionales para desahogar los asuntos del Tribunal Federal Electoral, sus competencias en el ámbito local, el comportamiento y las atribuciones de los magistrados en los diferentes niveles. Estas disposiciones fueron acompañadas de la redefinición de la llamada geografía electoral, mediante la cual se determinan los distritos, las circunscripciones electorales y plurinominales.⁶⁵
- Elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal (DF) y de los Delegados. La Reforma de 1996 incluyó modificaciones constitucionales que consagraron la elección del Jefe de Gobierno del DF, encargado de la función ejecutiva en la

⁶⁴ Ver Meyenberg, op. Cit., p.226.

⁶⁵ Andrade Sánchez, Eduardo. **La Reforma Política de 1996 en México.** Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica Núm. 25. Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Corte de Constitucionalidad República de Guatemala.1997, p.105.

entidad, por medio del voto universal, libre, directo y secreto.⁶⁶ La primera elección, en 1997, sería para ejercer el cargo por tres años, y a partir de las elecciones del año 2000, el periodo de gobierno se ajustaría a seis años para coincidir con las elecciones presidenciales.⁶⁷ En 1997, por primera vez en la historia contemporánea, los habitantes de la Ciudad de México eligieron directamente a su jefe de Gobierno. El candidato ganador fue Cuauhtémoc Cárdenas, del PRD, con 48 por ciento de los votos, quien en 1999, solicitó licencia para contender como candidato presidencial del PRD.

El diseño de este tema implicó la revisión de las condiciones electorales en la capital de la República, ya que desde la Constitución de 1824, el Ejecutivo Federal designaba a los titulares del gobierno local por ser éste el territorio de asentamiento de los poderes federales y estratégicamente no pertenecer físicamente a ninguna de las Entidades que conforman a la Federación. Sin embargo, a pesar de su gran densidad poblacional y su capacidad de movilización política y social, así como la concentración de actividades económicas, políticas y culturales - propiciadas por las distintas etapas del desarrollo nacional-, el Distrito Federal se encontraba conformado como un espacio en el que no se ejercía la ciudadanía en las mismas condiciones que lo hacía el resto de la población en las otras Entidades.

Para dotar al DF de estas posibilidades democráticas, fue necesario dar precisión a los roles y atribuciones de la entidad: a decir de Andrade,⁶⁸ *el artículo 122 Constitucional se redactó muy cuidadosamente para mantener una diferenciación conceptual entre el DF y los estados de la República*, dado que debió respetarse la connotación específica que, según el art. 44 Constitucional, por ser *sede de los poderes federales, éstos tienen una jurisdicción fundamental en el Distrito Federal*.⁶⁹ Así, el art. 122 precisa que el gobierno del DF *está a cargo de los poderes federales en primer término, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter*

⁶⁶ *Ibid.*, p. 239.

⁶⁷ A diferencia del Presidente de la República que toma posesión de su cargo el 1 de diciembre del año de su elección, el Jefe de Gobierno lo hace cuatro días después, el 5 de diciembre, evitando así la ausencia del Ejecutivo Local en la jornada de cambio de titular en el Poder Ejecutivo Federal.

⁶⁸ *Ibid.*, p.245.

⁶⁹ *Ibidem*.

local.⁷⁰ Nótese que éstos no son denominados poderes, en virtud de la desvinculación con el concepto de soberanía que se reconoce a los estados de la República, y quienes originalmente se unieron para *formar la Federación en términos teóricos* y decidieron asentar el poder de ésta en el DF.

De esta manera, se reservó al Congreso de la Unión la *facultad para asegurar la viabilidad de los poderes federales en el DF, ante la posible colisión con poderes locales*; para ello se dejó establecida la supremacía de los poderes de la Unión en el caso de que se entorpeciera de alguna manera *la eficacia y oportunidad de las actividades del gobierno federal* con motivo de la acción de las autoridades locales.⁷¹ Asimismo, en cuanto a las atribuciones reservadas al Ejecutivo Federal, el Presidente de la República tiene el mando original y supremo sobre la fuerza pública del DF por ser su residencia habitual,⁷² en tanto que el Jefe de Gobierno realiza una función directiva para ejecutar las leyes de seguridad pública, organizar a las fuerzas policiales, regularlas y establecer las políticas a seguir en la materia, pero siempre, en última instancia, el mando supremo queda reservado al presidente de la República.⁷³

En cuanto a la primera elección de los Delegados,⁷⁴ responsables de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales en las que se divide el Distrito Federal, se estableció que ésta sería universal, libre, secreta y directa a partir de las elecciones del 2000, y por única ocasión, en 1997 se llevaría a cabo por la vía indirecta y para un periodo de tres años, mediante propuestas individuales formuladas por el Jefe de Gobierno del DF y sometidas a la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa -constituida por primera vez en el mismo año-.

- Constitución de la Asamblea Legislativa del DF. Ésta sustituyó a la anterior Asamblea de Representantes del DF, y se confirió a los legisladores el carácter de

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ *Ibid.*, p. 248.

⁷² *Ibid.*, p 252. De acuerdo con la fracción VII del art. 115 de la Constitución, al igual que ocurre entre los Gobernadores y los respectivos gobiernos municipales,

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ Posteriormente se les denominaría Jefes Delegacionales.

diputados. Con este arreglo, se ampliaron las atribuciones del órgano legislativo en el DF; a partir de ese momento, la capital del país cuenta con sus propios Códigos Civil y Penal y en el marco de sus atribuciones, paulatinamente ha desarrollado disposiciones legislativas que le distinguen del resto de las entidades.⁷⁵

- *Disposiciones para la creación de Agrupaciones Políticas Nacionales.* A partir de la reforma de 1996, en el art. 33 del COFIPE se definen como *formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.* A diferencia de la figura creada en 1977 y suprimida en 1991, no tienen como finalidad constituirse como partidos políticos.

Esta reforma fue la plataforma para realizar las elecciones federales intermedias en 1997; aunque su mayor alcance se observó en las elecciones presidenciales del año 2000 en la que permitió realizar una contienda que devino en la alternancia en el Poder Ejecutivo. En las elecciones de 1997 el PRI perdió por primera vez la mayoría en la Cámara de Diputados. A partir de entonces ningún partido político ha sido capaz de ganar la Presidencia y tener la mayoría en el Congreso, esto es, desde entonces el sistema político funciona con un gobierno dividido.

e). 2 de julio de 2000.- En las elecciones federales de ese año, se disputaron, además de la presidencia de la República, 128 Senadurías y 500 Diputaciones; y en el DF, la Jefatura de Gobierno del DF (por 6 años), con las 16 Jefaturas Delegacionales y la renovación de los Diputados de la Asamblea Legislativa. En estas elecciones, se observó la consolidación del avance de los partidos de oposición, especialmente del desarrollo del PAN y el PRD como dos fuerzas que podían sustituir al PRI en los diversos escenarios.

Por primera vez se dio la alternancia en la Presidencia de la República: Vicente Fox Quesada, postulado por el PAN, derrotó al candidato del PRI, Francisco Labastida

⁷⁵ Entre otras, la Ley de Sociedades de Convivencia en 2006, Ley de Protección a la Salud de los no fumadores en el Distrito Federal en 2004, y la aprobación del matrimonio entre personas del mismo sexo.

Ochoa. En esas mismas elecciones, el PRI se mantuvo como primera fuerza política en las Cámaras de Diputados y de Senadores; en tanto que en el Gobierno del Distrito Federal, el PRD, en coalición con otros partidos, ganó de nuevo la Jefatura de Gobierno y once delegaciones. Por su parte, la Alianza por el Cambio encabezada por el PAN, obtuvo la victoria en las restantes cinco delegaciones.

Para la percepción ciudadana, el cambio más notorio en la conformación del régimen político a lo largo de la historia posrevolucionaria es la alternancia en el poder presidencial, a la que de acuerdo con Raphael, algunos le identifican como *síntesis y símbolo del proceso democratizador*.⁷⁶

A decir de Meyenberg⁷⁷ este hecho tiene un significado especial en México si se toma en cuenta que durante décadas, *el derecho individual al voto se vio inhibido* por las prácticas corporativas que favorecían al PRI, y en el que también *las preferencias del electorado eran alteradas para dar el triunfo al candidato que más convenía a la élite en el poder*. No obstante, señala que *la alternancia en México es reflejo de una multiplicidad de factores políticos y culturales que habían mostrado signos de cambio mucho tiempo antes de las elecciones del 2 de julio de 2000*.⁷⁸

Esto es, la alternancia por sí misma, no constituye la totalidad del cambio en el tipo de régimen, ya que éste *debe ser visto como un proceso de definición de códigos institucionales que requieren de maduración*;⁷⁹ éstos se fueron diseñando y adecuando durante el proceso de democratización, y aunque transformaron paulatinamente los ensambles institucionales existentes, lograron articularse con ellos. Durante la transición del hiperpresidencialismo al presidencialismo democrático, el propio régimen se vio obligado a realizar a una serie de arreglos institucionales que permitieran la gobernabilidad y la coherencia política en medio de la pluralidad.

⁷⁶ Raphael, *op. cit.*, p.429.

⁷⁷ Meyenberg Leycegui, Yolanda. **Los cambios y las permanencias. Las elecciones presidenciales del año 2000**. Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México / ISSN 0185-2620, n. 23, enero junio 2002, p. 243.

⁷⁸ *Ibidem.*, p.263.

⁷⁹ Meyenberg Leycegui, Yolanda. **La transición hacia la pluralidad: desafíos y perspectivas**, en Meyenberg, Yolanda (coord.), **El 2 de julio: reflexiones posteriores**. Textos de coyuntura. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM, México, 2001, p. 26.

De manera particular, la alternancia implicó transformaciones inmediatas en el ejercicio de la autoridad *hiperpresidencial* y su ensamble institucional con otras fuerzas políticas, que durante siete décadas estuvieron ligadas al Ejecutivo por la misma filiación partidista y además, mayoritaria en las diferentes esferas de representación. Ejemplos de ello, son el caso de los gobernadores de los estados, que ya no encontraban en el Ejecutivo al líder de su propio partido y el de los sindicatos tradicionalmente ligados al PRI.

1.5 Del *hiperpresidencialismo* al presidencialismo democrático

México transita de un sistema autoritario en el que existía un partido oficial *de facto*, a uno democrático en el que se desarrolla el pluripartidismo y que obliga a construir acuerdos y coaliciones entre partidos y entre poderes. Los principales avances en esta transición, son: la alternancia en el poder ejecutivo; la composición de un Congreso con representación diversa que refleja los intereses y contrastes económicos, culturales e ideológicos de nuestra sociedad, la coexistencia de gobiernos plurales en los niveles federal, estatal y municipal; la creación y operación de Órganos Autónomos Constitucionales,⁸⁰ y el incremento de la participación de la sociedad en los asuntos públicos.

Entre el epílogo del hiperpresidencialismo y la instauración del presidencialismo democrático, se generó un paréntesis durante el cual las reglas, las normas y las identidades de los principales actores políticos atravesaron por diferentes etapas de incertidumbre y de arreglos políticos y funcionales. Éstos constituían parte de una serie de ajustes graduales en los patrones y en los códigos institucionales formalizados, que originalmente, a decir de Yolanda Meyenberg, daban cuenta de un *tránsito dirigido desde la élite en el que se pretendía dejar casi intacta la estructura del presidencialismo.*⁸¹ Aunado a ello, ciertos arreglos en la composición y funcionamiento

⁸⁰ Sus atribuciones y alcances se exponen en el siguiente capítulo.

⁸¹ Meyenberg, *op.cit.*, p. 231.

de la Administración Pública -como la autonomía del Banco de México, el adelgazamiento del sector paraestatal, y la introducción de mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas, entre otros-, lograron contener parcialmente el excesivo poder discrecional del presidente en turno.

Aunque perfectibles, históricamente son logros significativos para la construcción de la democracia. Todos ellos impactan a los arreglos institucionales establecidos e inciden en el funcionamiento del sistema presidencialista. Las características de estos avances, son:

- *Pluralidad*
 - Al menos tres partidos políticos han participado y obtenido triunfos en las elecciones federales y estatales de la última década.
 - Coexisten gobiernos federal, estatales y municipales con titulares surgidos de diferentes partidos políticos, y en el Distrito Federal, se replica la misma situación con los Jefes de Gobierno y los Delegacionales.
 - Desde las elecciones del año 2000 se llevó a cabo la alternancia en el Poder Ejecutivo.
 - Se cuenta con congresos plurales, en los que difícilmente se logran mayorías.
- *Autonomía y/o descentralización de algunas instituciones públicas:*
 - IFE, Banco de México, CNDH, INEGI y Tribunales Agrarios.
- *Prácticas de Transparencia*
 - Promulgación y entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y acceso a la Información pública gubernamental.⁸²
 - Creación y funcionamiento del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).
- *Rendición de cuentas*

⁸² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002; última reforma publicada en 5 de julio de 2010.

- El gobierno se ve obligado a explicar sus acciones, y en consecuencia, a asumir sus responsabilidades (operación de portales institucionales, comparecencias de sus Titulares ante la Cámara de Diputados, y Auditorías Externas).
- Autonomía de los procesos de fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación.
- Evaluaciones y exámenes estandarizados nacionales e internacionales en cuanto a desempeño humano e institucional.
- *Participación en organismos y realización de acuerdos y compromisos internacionales.*
 - OCDE, TLCAN, Banco Mundial, PNUD, Consenso de Washington, Metas del Milenio, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo y Transparencia internacional.

Estas características alteraron de diversas maneras el ejercicio del presidencialismo autoritario, obligando al ejecutivo a recurrir a nuevas prácticas democráticas, con las que se acotan de facto algunos poderes del presidente mexicano.

A partir del ascenso del Partido Acción Nacional (PAN) a la cúpula del Gobierno Federal, se identificaron elementos del presidencialismo que no estaban a disposición del nuevo gobierno, y otros a los que el propio ejecutivo pretendió transformar o debilitar por no corresponder a los intereses, la ideología o el peso que cada institución o actor político merecían desde la perspectiva gubernamental.⁸³

En los nuevos espacios públicos, se percibe mayor participación de actores políticos, sociales y económicos, obligando a que algunas de las decisiones de las instituciones de gobierno requieran ser consensuadas; esta práctica se inhibe o fortalece en la medida en que la sociedad disponga de mecanismos de participación basados en el ejercicio de su ciudadanía. De no ser así, el proceso formal de construcción de

⁸³ Desde la toma de posesión como Presidente Constitucional, Vicente Fox excedió su autoridad sobre el Poder Legislativo cuando inesperadamente alteró el texto constitucional para dirigirse primero a su familia, y luego al Congreso; en otras ocasiones minimizó la importancia de poderes fácticos, como es el caso de algunos liderazgos obreros y de la prensa opositora.

acuerdos en gobernanza limita las capacidades del ejecutivo para realizar oportunamente las acciones de buen gobierno.

Los resultados de las elecciones presidenciales del año 2000, al triunfar Vicente Fox, modificaron de manera radical el funcionamiento de las facultades presidenciales estructuradas a lo largo de casi setenta años. En el Congreso se apreciaban dos de los primeros cambios que inciden en la transformación del sistema presidencial:

1. Ningún partido político obtiene mayoría en ambas Cámaras del Congreso; y
2. Vicente Fox no era reconocido como el líder único de su partido por los diputados y senadores del PAN; aunque a lo largo de su administración alcanzó mayor reconocimiento, no logró imponer totalmente sus agendas y preferencias frente al Consejo Nacional de PAN.⁸⁴

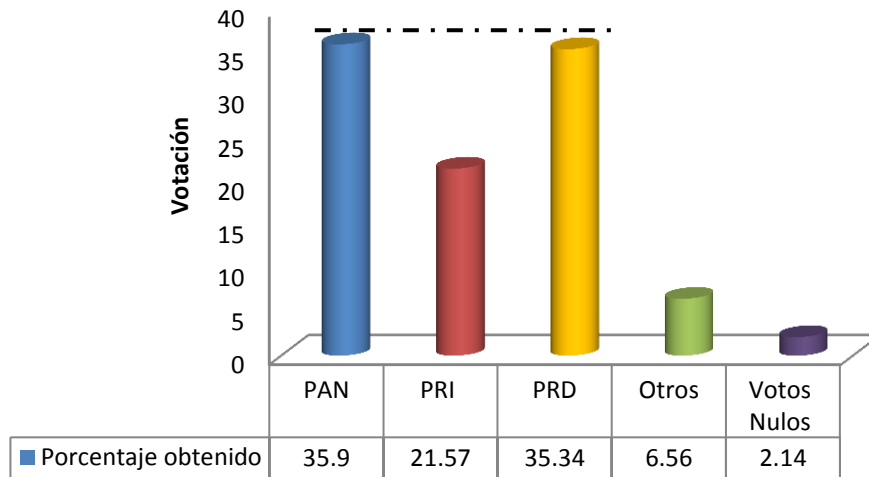
Estas condiciones en la conformación del Congreso y su relación con el ejecutivo, que se apartaban de la tradicional disciplina del presidencialismo autoritario, permitieron que la Cámara de Senadores, como órgano facultado para incidir en el desarrollo de la Política Exterior que de acuerdo con el art. 76 de la Constitución, comenzara a ejercer sus atribuciones en esta materia, llegando incluso a la confrontación entre ambos poderes.⁸⁵

En este contexto, en las elecciones presidenciales del 2006, muy cerrados resultados oficiales, el desgaste político del polémico proceso electoral, y la controvertida toma de posesión del Presidente Felipe Calderón, condujeron a un inmediato reajuste de las instituciones que, de manera urgente, debían expresar signos de estabilidad política. Es así como el nuevo gobierno se ve en la necesidad de reconstruir viejas estrategias de gobernabilidad, entre ellas, el reforzamiento de la figura y la acción presidencial.

⁸⁴ Vicente Fox promovió que Martha Sahagún, su esposa, se perfilara como posible candidata a la presidencia para el siguiente periodo; posteriormente apoyó a Santiago Creel, Secretario de Gobernación en su sexenio, quien fue rebasado en las preferencias del Consejo Nacional del PAN por Felipe Calderón.

⁸⁵ Entre otros, se hicieron evidentes algunos desacuerdos sobre el voto mexicano contra Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU; la participación de México como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU; y el 9 de abril de 2002, el Senado negó autorización al presidente para realizar una gira por Estados Unidos y Canadá.

Cuadro 3
Elecciones presidenciales 2006



Esta tarea se encontró inmersa en momentos históricos en la construcción de la democracia en México, en los que se afianzaba el incremento de la pluralidad política, la participación de la sociedad en los asuntos públicos, la influencia de los medios de comunicación en la sociedad y un entorno de economía global. Consecuentemente fue necesario transformar o reordenar las instituciones públicas y las relaciones de poder con otros actores políticos y sociales.⁸⁶

Es evidente que el actual gobierno buscó revivir algunas relaciones de poder que, además de contribuir a su legitimación, favorecieran la concentración de poder para un Ejecutivo que se percibía vulnerable frente a los poderes fácticos y circunstancias adversas: el narcotráfico⁸⁷, la crisis económica mundial a mediados de 2008⁸⁸, movilizaciones sociales, crisis alimentaria, crisis energética, entre otras.⁸⁹

⁸⁶ El acercamiento del Presidente de la República con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), la promoción del Programa “Vivir Mejor” y su acercamiento con las organizaciones empresariales .

⁸⁷ El 23 de mayo del 2008, el número oficial de asesinatos vinculados con el crimen organizado sumaba 1,299 personas, y el Procurador Federal admitía que el número de estos crímenes había crecido 47% respecto al mismo periodo del 2007. Al mes de agosto de 2011 la cifra alcanzaba más de 40,000 homicidios de acuerdo con la *Base de datos de estados y municipios sobre homicidios presuntamente relacionados con la delincuencia organizada del gobierno federal*.

Aunque el PRI ya no ostenta la titularidad del poder Ejecutivo Federal, en el actual gobierno subsisten algunas prácticas de enaltecimiento de la figura presidencial, que incluso, se han visto reforzadas. Es común que en eventos públicos la imagen presidencial se muestre en fortaleza frente a conflictos o situaciones negativas para la nación, cuando el mismo Ejecutivo y sus allegados justifican los errores y el origen de los problemas en “prácticas del pasado”⁹⁰, incompetencia de los gobiernos anteriores, o causas externas⁹¹, a las que se enfrenta “de manera decidida”, y para lo cual exige la comprensión y el reconocimiento de la sociedad, independientemente de la valuación objetiva de los resultados demostrados por su administración.⁹² Es decir, aún en la alternancia, el ejecutivo pretende que su investidura sea inobjetable y apela a la sociedad para refrendar su posición, y con ello, se tiende a la personalización del ejercicio del poder.

De acuerdo con Proguntke y Webb,⁹³ el diseño institucional del sistema presidencial propicia que el ejecutivo busque posicionarse como una figura enaltecida ante los otros poderes y la sociedad, a pesar de que ello no se encuentre establecido de manera

⁸⁸ La crisis financiera mundial detonada a partir del debilitamiento del mercado inmobiliario de Estados Unidos, que impactó al sistema financiero de ese país, y que provocó serias repercusiones en el orden económico mundial.

⁸⁹ Movimiento magisterial en Oaxaca, alza internacional del precio de los alimentos y escasez de los mismos, así como las consecuencias de desastres naturales.

⁹⁰ En la línea discursiva del presidente Felipe Calderón, frecuentemente se afirma que la violencia y la delincuencia actuales tienen su origen en prácticas de gobiernos anteriores, que ya se han dejado atrás, como el clientelismo, la corrupción, la opacidad, la deshonestidad o el dispendio (*El Universal*, 29 Julio 2011). Asimismo, ha hecho señalamientos al pasado autocrático de México encarnado en el PRI, que no sólo masacró estudiantes, sino que desapareció a sus opositores y recurrió al fraude electoral y robo de votos para ganar comicios (12 de junio de 2011, en la Universidad de Stanford, California).

⁹¹ Frente a la crisis económica mundial, en el discurso oficial el propio Presidente había procurado dar señales de confianza para los mercados y la población, en los que se aseguraba que la economía mexicana estaba en mejores condiciones que naciones desarrolladas como Inglaterra, Alemania, Francia, Japón y Estados Unidos. Asimismo, se difundió que calificadoras y organismos internacionales como Merrill Lynch y el FMI señalaban que gracias a las reservas económicas y el aseguramiento contra la volatilidad del precio del petróleo, la posición de México ante la crisis sería positiva. No obstante, desde los primeros meses de 2009, el Gobierno Federal recurrió a campañas publicitarias en medios de comunicación para señalar que la crisis que había llegado desde fuera, afectaba la economía de las familias mexicanas más que a otras economías, ya que nuestro principal socio comercial era quien tenía problemas económicos internos.

⁹² Ejemplo de ello es la frase del Presidente Calderón “los mexicanos ven mal lo que en el mundo se aprueba respecto a México” (26 de mayo de 2011), o la descalificación de quienes no reconocen los avances de su gobierno (*El Economista*, martes 20 de septiembre de 2011).

⁹³ Proguntke, Thomas y Webb, Paul, *The presidentialization of the politics: a comparative study of modern democracies*. Oxford University Press, U.S.A., 2005.

formal. Sin embargo, el alcance y la efectividad de dicho posicionamiento dependen de la personalidad del jefe de gobierno, sus contrapesos en el Congreso, e incluso los existentes en su propio partido.⁹⁴ Esto muestra que las prácticas similares ejercidas por los presidentes posrevolucionarios no son exclusivas del priismo, sino que se generan gracias a que el propio diseño presidencial así lo permite. Es decir, el entramado construido alrededor del sistema presidencial y alimentado por la aparente infalibilidad del propio ejecutivo, puede conducir a la *presidencialización* del sistema político; sin embargo, por muy fuerte que sea la imagen presidencial, ello no implica que el ejecutivo pueda alcanzar los resultados políticos que se propuso, a menos que factores externos o ciertas negociaciones⁹⁵, provoquen o den oportunidad para imponer su propia agenda sobre otros agentes políticos.

Algunas ceremonias cívicas, como la transmisión del poder, los informes de gobierno, las conmemoraciones de la Independencia y la Revolución, eran rituales rigurosos en los que el titular del Ejecutivo actuaba como un gran personaje (sin importar el estado de resultados que fuera a presentar, o la eficacia real de su administración). Sin embargo, aunque Vicente Fox y Felipe Calderón han tenido que recurrir a alianzas con diversos actores políticos en el interior del Congreso, se han suscitado situaciones hostiles entre el Ejecutivo y algunos Diputados Federales⁹⁶. Estos desencuentros podrían explicarse como resultado de las controvertidas elecciones de 2006, sin embargo, la descalificación de la figura presidencial se manifiesta frecuentemente en la Cámara de Diputados.

⁹⁴ Proguntke y Webb exponen que estas tendencias se observan también en regímenes parlamentarios o semiparlamentarios, llegando a sugerir la re-presidencialización de facto en algunos sistemas, como el finlandés. Op.cit., p. 336.

⁹⁵ Eventos o circunstancias que inciden en el comportamiento de los agentes políticos y la sociedad, que en su oportunidad han permitido disminuir la confrontación e impulsar la agenda de gobierno (la identidad generada durante la contingencia sanitaria por la propagación del virus AH1N1 en abril y mayo de 2009; la muerte del Secretario de Gobernación, Juan Camilo Mouriño, el 4 de noviembre de 2008; algunos eventos de la conmemoración del Bicentenario de la Independencia y el Centenario de la Revolución en 2010.).

⁹⁶ Vicente Fox no pudo acceder al Salón de plenos para leer su último informe de gobierno; la ceremonia de transición se llevó a cabo con la Tribuna tomada y entre empujones de diputados y cuerpos de seguridad y la lectura del Primer Informe de Felipe Calderón se dio con el repudio del PRD como segunda fuerza política. A partir de 2008 la mejor vía para evitar esa exposición del Ejecutivo fue optar por la entrega del informe escrito.

Asimismo, el Ejecutivo también ha tenido confrontaciones severas con los corporativos empresariales, como ocurrió al reformarse el acuerdo de Consolidación fiscal⁹⁷ que obligaba a que los grupos deudores liquidaran sus créditos al pago de impuestos en cinco años -en lugar de diez que se les habían ofrecido originalmente-, con vigencia retroactiva al 2007. El 28 de octubre de 2009, ante la inconformidad manifestada por los grupos empresariales contra la aprobación de las nuevas reglas en materia de consolidación, Felipe Calderón acusó a este gremio de pagar impuestos equivalentes a tan sólo el 1.7% de sus ingresos brutos, de realizar obras filantrópicas para eludir impuestos y de reclamar al gobierno la introducción de impuestos sobre alimentos y medicinas para la gente más pobre⁹⁸. Con estos señalamientos públicos, además de refrendar (tácitamente) las acusaciones que otrora señalara su principal competidor en las elecciones presidenciales, durante la campaña presidencial, el Ejecutivo inició un debate con el sector privado, especialmente con los 420 grandes corporativos en México, entre los que se encuentran empresas como CEMEX e ICA.⁹⁹A lo anterior, se suman los reclamos empresariales de seguridad frente al aumento de la delincuencia

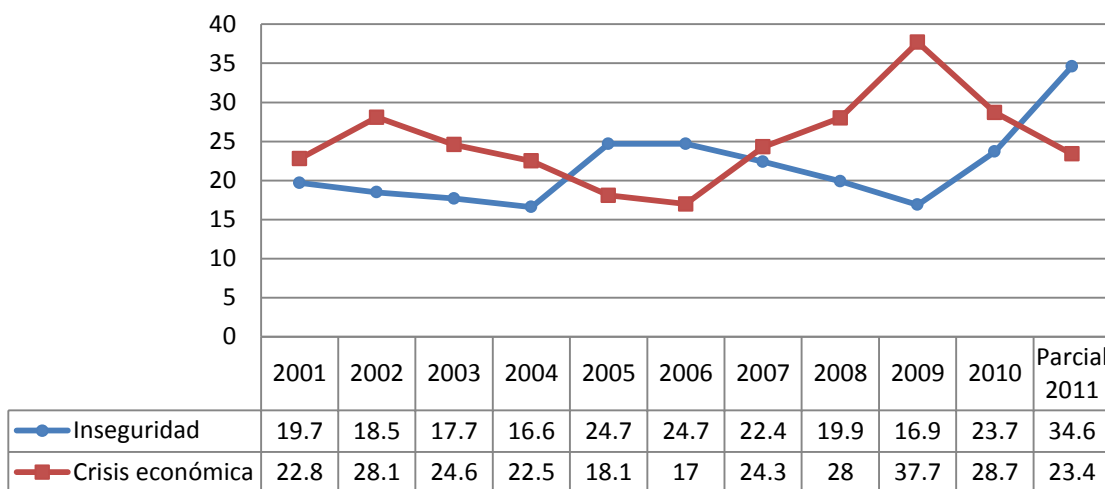
⁹⁷ Se trata de impuestos corporativos, cuya aplicación en México considera como base de pago a la utilidad gravable, sin gravar los ingresos brutos.

⁹⁸ 28 de septiembre de 2009, ver periódicos nacionales del 29 de septiembre de 2009.

⁹⁹ Ver: <http://blogs.cnnexpansion.com/informacion-privilegiada/2009/10/27/empresas-en-aprietos-por-la-consolidacion-fiscal/> y <http://www.eluniversal.com.mx/notas/654646.html>, consultados en enero de 2010.

organizada.¹⁰⁰

Cuadro 4
Principal problema percibido por la población



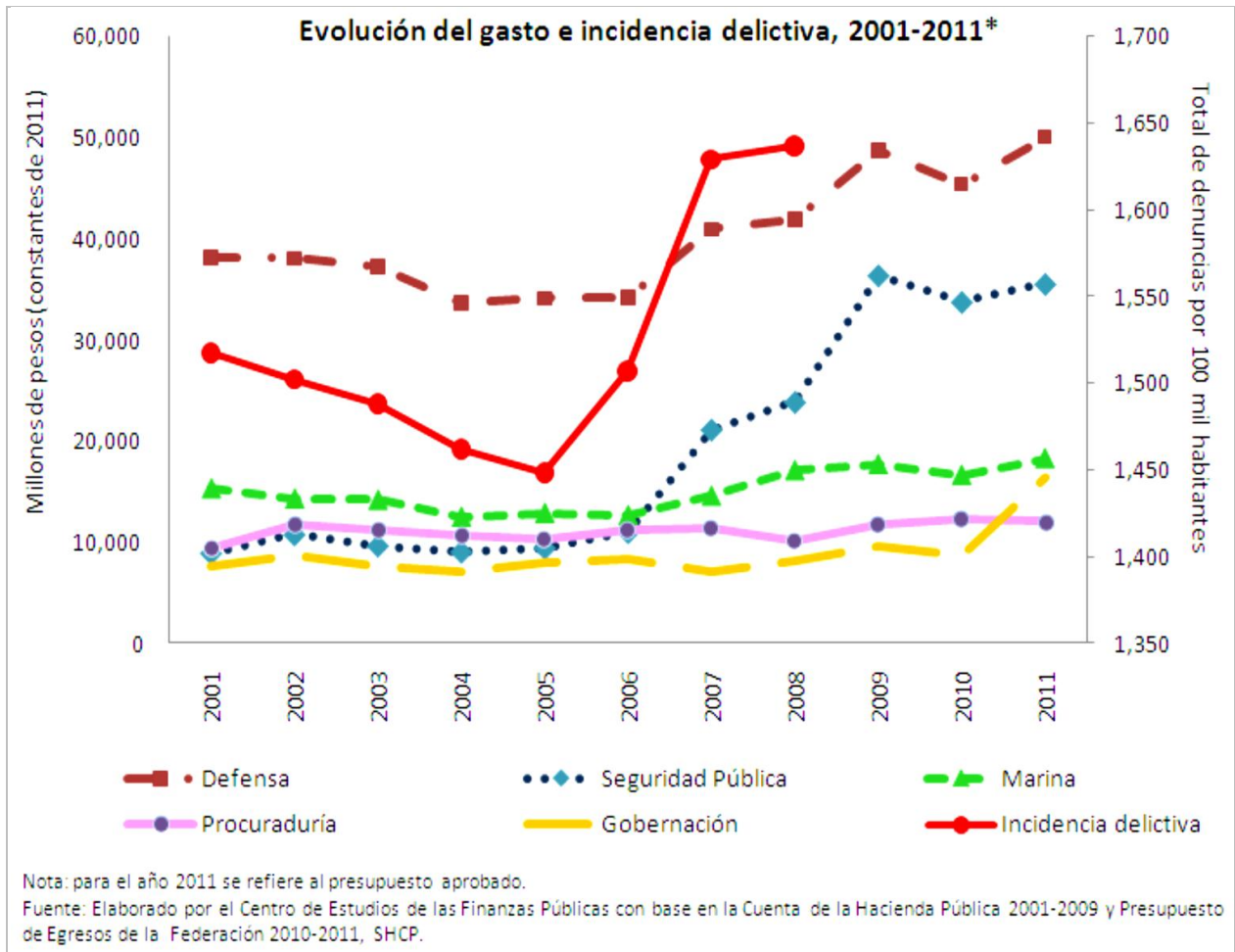
Elaboración propia con datos de Economía, Gobierno y Política, Monitor Mitofsky, septiembre 2011, <http://www.consulta.mx/Estudio.aspx?Estudio=monitor-mitofsky>.¹⁰¹

Al inicio de su gobierno, el Presidente Felipe Calderón dispuso el despliegue del ejército para controlar los lugares más conflictivos del país; no obstante, hasta el quinto año de su gestión, la percepción social de la violencia, sobre todo, la asociada al narcotráfico, ha sido adversa. Asimismo el cuestionamiento social sobre la eficacia de esta medida y los elevados costos de su operación han señalado negativamente al propio Ejecutivo Federal.

¹⁰⁰ En diversas ocasiones, los grupos empresariales mexicanos han manifestado molestia por la inseguridad, que junto con la desaceleración que comienza a presentar la economía de Estados Unidos, son los principales factores de preocupación para los empresarios mexicanos, tal como ha sido revelado frecuentemente por los medios de comunicación y recientemente, también por el propio Banco de México (Banxico), el 31 de agosto de 2011.

¹⁰¹ En el Monitor Mensual de septiembre 2011 de esta encuestadora (4 de septiembre de 2011), se señala que a partir de 2011 se presenta la sustitución en las principales percepciones ciudadanas, que pasaron de ser económicas a las que se ligan con la inseguridad, mismas que llegaron a 51% en agosto.

Cuadro 5



*Delincuencia y Seguridad Pública en México, en Nota informativa *notacefp/024/2011*, del 2 de junio de 2011. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, LXI Legislatura.

La recomposición del Ejecutivo Federal, podría orientarse a concentrar más poder, sujetarse al control del poder legislativo o bien experimentar formas híbridas como un gobierno de gabinete, el semipresidencialismo o el semiparlamentarismo. La historia refiere que el modo de producción capitalista, que en la globalización trasciende a los Estados Nacionales, requiere de un Ejecutivo fortalecido que pueda garantizar la conservación de la propiedad y la seguridad de los individuos en su persona y en la creación de su riqueza.

En México, la gobernabilidad a partir del sistema presidencial vigente enfrenta riesgos latentes que derivan de la polarización social, económica y política, el incremento del narcotráfico y del crimen organizado, y en general, un ambiente violento que dificulta la cohesión social. Por otra parte, la conformación actual del sistema de partidos, y la participación diversa de éstos en el Congreso, si bien reflejan un avance en la democracia, paradójicamente dificultan el ejercicio democrático pleno, en tanto que han mostrado ineficiencia para construir acuerdos institucionales que efectivamente correspondan a la representación plural de la sociedad. Tanto el sistema presidencial y su investidura, como el sistema de partidos, requieren ser sujetos de revisión y reordenamiento.

Una de las características de las instituciones es que se adaptan a los nuevos entornos o dejan de corresponder a su razón de ser. En el caso peculiar de las instituciones de poder, la adaptación al entorno puede ser conducida, consensuada o bien, alcanzada de forma violenta. Es por ello que el presidencialismo democrático mexicano enfrenta el reto de ejercer la gobernabilidad en las nuevas condiciones de la democracia¹⁰²; aún cuando no se han desarrollado los escenarios óptimos para el ejercicio democrático pleno. La interacción del poder ejecutivo con otros agentes introducción y práctica de procesos democráticos en las instituciones de poder alterando el *statu quo* de las décadas anteriores, obligan a encontrar los puntos de equilibrio en los que la que permita que el proceso decisional funcione y contribuya a fortalecer el buen gobierno y la gobernabilidad.

1.6 Conclusiones

La revisión y análisis sobre el desarrollo del sistema presidencial en México realizada en el presente capítulo, permite identificar que algunos de los elementos que lo conformaron como un modelo hiperpresidencialista, no son exclusivos de los regímenes priistas, ya que trascienden a la alternancia, e incluso se integran en el

¹⁰² Como la alternancia PRI-PAN en el Poder Ejecutivo Federal, la pluralidad política que se refleja en el Congreso y en la elección de Gobernadores y Presidentes Municipales, los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, entre otros.

presidencialismo democrático. Esto es, aunque la enorme capacidad del presidencialismo autoritario para concentrar a los principales agentes políticos en torno a la figura presidencial, no se transmitió íntegra a los últimos gobiernos, de alguna u otra forma el entramado que éstos conformaron dentro del sistema político les permitió reagruparse alrededor de los presidentes de la alternancia, aunque con nuevos arreglos y roles de por medio. De hecho, estos arreglos corresponden a los propios equilibrios de poder que les mantuvieron relacionados dentro del sistema político de manera informal durante los gobiernos posrevolucionarios; no obedecen ni obligan a modificaciones sustanciales en el ejercicio del poder ejecutivo, y han permitido que desde la promulgación de la Constitución de 1917, las facultades y obligaciones formales del ejecutivo no hayan tenido que sufrir fuertes modificaciones.¹⁰³

Aunque la creación y el desarrollo del PRI como partido hegemónico nutrieron al presidencialismo con atribuciones metaconstitucionales, los principales agentes políticos operaban frenos y contrapesos al interior del propio partido bajo la aprobación o beneplácito del Ejecutivo, y se constituyeron como un sistema *híbrido de elementos democráticos y autoritarios*.¹⁰⁴

A partir de la apertura democrática, se rediseñan nuevos frenos y contrapesos en el sistema político, que además de involucrar a los agentes políticos, debieron readecuarse a un sistema pluripartidista y responder al incremento de la participación social dentro de los asuntos públicos. Asimismo, algunos de los acuerdos democráticos previos, pero que hasta ese momento no se materializaban, comenzaron a hacerse efectivos. Entre ellos, se observa la delimitación real de poderes y la alternancia partidista en todos los niveles de gobierno.

Entre los equilibrios que se reconstruyeron, se encuentran las redes conformadas por las principales corporaciones y sindicatos en México, que continúan en transformación a consecuencia de la apertura democrática. Algunas de ellas se adaptaron rápidamente

¹⁰³ Ver Anexo I, *Modificaciones al artículo 89 Constitucional, 1917-2011*.

¹⁰⁴ Carpizo, Jorge, Carpizo, Jorge. ***Veintidós años de presidencialismo mexicano: 1978-2000. Una Recapitulación***. Boletín Mexicano de Derecho Comparado núm. 100. Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2011. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/100/art/art3.htm>.

a los nuevos gobiernos, inclusive, apoyaron directamente la candidatura de Felipe Calderón, le respaldaron públicamente al inicio de su gobierno, o bien, han apoyado determinadas acciones de gobierno.¹⁰⁵

En cuanto a la figura presidencial, como titular del Gobierno federal en el esquema democrático, parecería contradictorio el hecho de que el Presidente de la República continua siendo objeto de los más diversos reclamos políticos, económicos y sociales, aún de aquellos que trascienden a sus facultades y obligaciones, en los que su intervención implicaría invadir las competencias de los otros poderes federales o los otros niveles de gobierno. Además de la tendencia hispanoamericana a la personalización de la autoridad con atributos omnipotentes, referida por Linz¹⁰⁶, la superposición del ejecutivo sobre los otros poderes bien puede entenderse con la tesis de Proguntke y Webb¹⁰⁷ sobre la concentración de poder inherente a los sistemas presidenciales, más aún, cuando el resto de los agentes políticos y sociales se encuentra en su propio proceso de transición democrática.

La alternancia en el gobierno federal, constituye por sí misma un gran avance para la democracia nacional, y en ella el Ejecutivo ha logrado construir acuerdos y relaciones con los otros actores políticos, sin embargo, la eficiencia de sus acciones de gobierno aún no es suficiente para que éstos se mantengan vigentes y no sean meramente coyunturales.¹⁰⁸ En este sentido, es necesario mencionar que parte de dicha eficiencia, está en función del desempeño del ejecutivo frente a los otros poderes, los gobiernos estatales y municipales, y la calidad de la Administración Pública para llevar a cabo sus programas de gobierno.

La introducción y práctica de procesos democráticos modificaron la interacción del presidente con otros agentes políticos y sociales, y obligan a encontrar los puntos de

¹⁰⁵ Diversos sistemas de representación de intereses que fueron reconocidos o creados por el Estado, como la COPARMEX, el Consejo Nacional de la Publicidad, el Sindicato de Trabajadores de la Educación (SNTE), la Coalición de Sindicatos y Confederaciones del Congreso del Trabajo (que aglutina a más de cinco millones de trabajadores mexicanos),

¹⁰⁶ Linz, *op. cit.*, p. 55.

¹⁰⁷ Proguntke y Webb, *op.cit.*, p. 336.

¹⁰⁸ Como ha ocurrido con empresarios del sector turístico que respaldaron al candidato Calderón, pero ahora se manifiestan inconformes por la inseguridad y la delincuencia organizada que no han sido controladas por el gobierno.

equilibrio que permitan que el funcionamiento eficaz y eficiente del proceso decisonal y mejoren los resultados del gobierno.

En el siguiente capítulo, se analizan cuatro escenarios del presidencialismo democrático, en los que el Ejecutivo Federal confluye con los principales agentes políticos, y cuyas identidades y roles también se han transformado como resultado del desarrollo democrático.

2. El presidencialismo democrático en los escenarios de la división de poderes y delimitación de atribuciones

*Un pueblo que vive largo tiempo bajo un príncipe
se acostumbra a servir, a buscar favorecerse,
y olvida cómo se delibera acerca de los asuntos públicos.*

Maquiavelo

De manera formal, el ejercicio del poder en México corresponde al de un modelo democrático dividido en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; con una organización federal que limita y armoniza a los niveles de gobierno, y que además, a partir de 1980, ha sido reforzado con la creación de órganos autónomos mediante los cuales se pretende evitar que algunos asuntos generales del Estado queden subordinados a alguno de estos poderes. Sin embargo, como se analizó en el capítulo anterior, a partir de la posrevolución se desarrolló un sistema hiperpresidencialista, que concentraba a los principales actores políticos alrededor del Ejecutivo Federal, sobreponiéndose a los otros poderes y niveles de gobierno. La división de poderes establecida en el artículo 49 de nuestra Constitución Política, es el arreglo institucional originario para el funcionamiento de frenos y contrapesos en el ejercicio del poder: *el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*¹⁰⁹

Desde la Constitución de Cádiz en 1812, y a lo largo de la vida independiente en México, la premisa de separación de poderes se mantuvo vigente en las diferentes constituciones. Su diseño, corresponde a la organización de los poderes del Estado concebido por Montesquieu y que a partir de la Ilustración, fueron incluidos en las constituciones de las democracias occidentales, comenzado por la de los Estados

¹⁰⁹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Título Tercero, Capítulo I, artículo 49.

Unidos de Norteamérica, misma que a su vez, fue el referente para la formulación de la Constituciones Mexicanas.

El diseño constitucional de la división de poderes, comprende no sólo la delimitación de las atribuciones y obligaciones de cada uno de ellos, sino que también establece las relaciones que entre éstos deben prevalecer y para lo cual define una serie de procedimientos para su funcionamiento en conjunto. Es decir, las reglas formales contenidas en la Constitución, relativas a la composición e interacción de los tres poderes de la Unión, se encuentran ensambladas de tal manera que el equilibrio entre dichos poderes se mantenga a lo largo del proceso decisional sobre los asuntos del Estado y sea posible construir consenso sobre éstos.

Otro mecanismo institucional de la Constitución¹¹⁰ para evitar la concentración del poder público, se refiere a la relación entre los Estados y la Federación, para la cual se especifican las facultades y obligaciones de los niveles de gobierno. Las disposiciones constitucionales sobre el Federalismo corresponden a los acuerdos fundamentales para la integración de los Estados y Municipios en el sistema federal, en un doble sentido que relaciona y a la vez limita, tanto de la Federación con respecto a los Estados, como a la inversa.

Asimismo, al igual que ha ocurrido con otras constituciones contemporáneas, en la mexicana se han incorporado de manera paulatina otras figuras que tienen funciones específicas para evitar la acumulación de poder en el manejo y control de los asuntos del Estado; se trata de la creación o recomposición de órganos que funcionan de manera autónoma a los tres poderes federales básicos y de los gobiernos de los estados. Actualmente, funcionan cinco órganos con estas características: el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (art. 26), los Tribunales Agrarios (art. 27), el Banco de México (art. 28), el Instituto Federal Electoral (artículo 41) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (art.102).

Durante siete décadas, el sistema político mexicano generó un régimen de partido hegemónico, caracterizado por un Ejecutivo autoritario y concentrador de poder, que le

¹¹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título V, artículos del 115 al 122.

permitía el control fáctico de los miembros de los poderes legislativo y judicial, así como de los Gobernadores de los Estados. En la última década del siglo pasado, y con mayor intensidad, en la primera del presente, la apertura democrática ha influido en la recuperación o activación de los mecanismos constitucionales para el equilibrio de los poderes.

Una de las principales y más evidentes transformaciones que ha experimentado el sistema político mexicano en su apertura democrática, es el desarrollo del pluripartidismo como opción real para que en el marco institucional vigente, los actores políticos accedan a los cargos de representación en los diferentes niveles de gobierno, logrando, además de la alternancia la existencia de gobiernos plurales y divididos en los niveles Federal, Estatal y Municipal. A partir de esta nueva conformación, la introducción y práctica de procesos democráticos en las instituciones de poder alteran o modifican la interacción del presidente con otros agentes políticos y sociales, obligando a encontrar los puntos de equilibrio que permitan que el proceso decisional sobre los asuntos públicos funcione y contribuya a fortalecer el buen gobierno y la gobernabilidad.

A continuación, se analizan cuatro escenarios del presidencialismo democrático, en los que el Ejecutivo Federal confluye con los poderes legislativo y judicial, con los gobiernos de los estados, y frente al funcionamiento de los órganos constitucionales autónomos.

2.1 Presidencialismo democrático y poder Legislativo

De acuerdo con la Constitución, México cuenta con un poder legislativo autónomo, cuyos miembros representan a los diferentes intereses de los votantes que los eligieron, son responsables de elaborar las leyes y de actuar como contrapeso del ejecutivo mediante la limitación o control de algunas de sus prerrogativas.

No obstante, durante el presidencialismo autoritario, el Congreso se comportó como aliado para confirmar las iniciativas presidenciales, y abdicó a la integridad de sus funciones para retribuir o corresponder a los intereses del titular del ejecutivo, ya que éste, como jefe de facto del partido hegemónico, era quien repartía los cargos públicos y posibilitaba la continuidad a las carreras políticas de sus miembros. Finalmente, el ejercer este rol de manera generalizada sobre todos y cada uno de los miembros del Congreso permitía retroalimentar y fortalecer la posición hegemónica del Presidente.

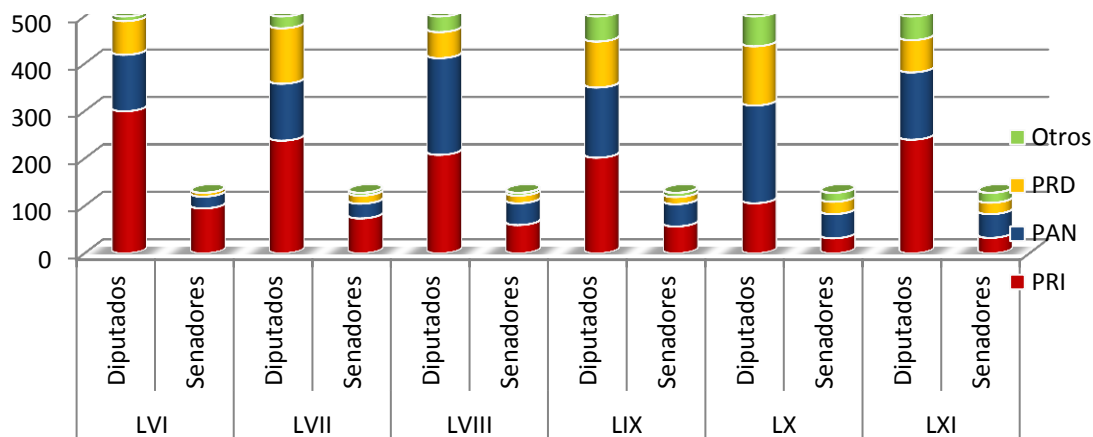
El avance de la transición democrática muestra distintos escenarios, en los que durante los últimos diez años se observan poderes divididos con la siguiente composición: gobiernos de minoría, en los que la representación del mismo partido del Ejecutivo es la primera minoría dentro del Congreso (2000-2003, 2003-2006 y 2009-2012), y también de gobiernos sin mayoría, en los que la mayoría es de un partido diferente al Ejecutivo, y además sobrepasa la suma de las dos primeras minorías, entre las que se encuentra su propia representación (1997-2000, 2006-2009).

De acuerdo con Yolanda Meyenberg, en los nuevos escenarios *la relación entre el presidente y el poder legislativo dependerá: de los equilibrios que la Constitución garantice a cada uno de los poderes, de los significados que se atribuyen a los procesos de elección que la legitiman y de la distribución de poder que se deriva de todas estas consideraciones.*¹¹¹

¹¹¹Meyenberg, Yolanda. ***Representación y la construcción de un gobierno representativo: disquisiciones sobre el caso de México.*** Instituto de Investigaciones Sociales. Revista Mexicana de Sociología, vol.60, núm.2, abril-junio, 1998, p.222.

Cuadro 6

Composición del Congreso de 1994 a 2012



Elaboración propia con datos disponibles en el Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Numeralia/Legisladores/NumeraliaLegisladores.php?SID=>, agosto, 2011.

Cuadro 7

Composición del Congreso durante los Sexenios 1994-2000, 2000-2006, y 2006-2012

Titular del Poder Ejecutivo	Ernesto Zedillo				Vicente Fox				Felipe Calderón			
	LVI 1994-1997		LVII 1997-2000		LVIII 2000-2003		LIX 2003-2006		LX 2006-2009		LXI 2009-2012	
	Dip	Sen.	Dip	Sen.	Dip	Sen.	Dip	Sen.	Dip	Sen.	Dip	Sen.
PRI	300	95	238	74	208	60	202	57	106	32	240	33
PAN	119	25	120	31	204	46	148	47	206	51	142	50
PRD	71	8	117	17	55	16	97	15	125	26	68	24
Otros	10	0	25	6	33	6	53	9	63	19	50	21

Elaboración propia con datos disponibles en el Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Numeralia/Legisladores/NumeraliaLegisladores.php?SID=>, agosto, 2011.

¹¹² Béjar Algazi, Luisa. **Los partidos a la luz del nuevo reparto del poder en México**, Tabla 1, p. 146, en **Cambio político, reformas e instituciones en México 2007-2009**, Coordinador Héctor Zamitiz. Universidad Nacional Autónoma de México, y Editores e impresores profesionales, EDIMPRO, S.A. de C.V., México 2010.

Al tener una integración plural, el Congreso comenzó a perfilar contrapesos de poder que implican negociar y hacer coaliciones en su interior, sin embargo la realización de estas prácticas aún transita por un periodo de aprendizaje que se ha visto entorpecido, e incluso obstaculizado, por falta de habilidad para conciliar intereses y construir acuerdos estables, que puedan mantenerse más allá del proceso electoral, como lo demuestra la lentitud y efectividad en las negociaciones para el desahogo de los asuntos legislativos.

Cuadro 8

Reformas constitucionales por periodo legislativo, 1988 – 2006					
Periodo legislativo	Presidente	Núm. de Arts. reformados/1	Duración promedio/2	Voto prom./3	% prom/4
1988-91 (54)	Salinas I	10	178	315.6	63%
1991-94 (55)	Salinas II	42	83	325.9	66%
1994-97 (56)	Zedillo I	54	124	396.6	79%
1997-00 (57)	Zedillo II	22	186	380.6	76%
2000-03 (58)	Fox I	13	565	399.8	80%
2003-06 (59)	Fox II	2	552	393.0	79%
		143	281	386.2	74%

1. Excluye artículos transitorios.

2. Número promedio de días naturales entre la fecha de la presentación inicial y la publicación en el Diario Oficial de la Federación.

3. Requiere dos terceras partes de la Cámara de Diputados ($500 \times 2/3 = 334$).

4. El porcentaje no considera el quórum en cada sesión.

Fuente: Gaceta Parlamentaria en <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/refcns/index.htm> y Aparicio, 2005¹¹³

Frecuentemente los presidentes Fox y Calderón inculpaban al Congreso por limitar el desempeño presidencial a causa de la falta de acuerdos en materia legislativa. Salvo por el letargo en la aprobación de iniciativas registrada en el gobierno del primero, se puede observar que la agilidad del Congreso para realizar el trabajo legislativo es similar antes y durante la alternancia. Más bien, la falta de acuerdos entre Ejecutivo y

¹¹³ Presentado en Gobernabilidad Democrática en México: más allá de la Captura del Estado y la Polarización Social – México : Banco Mundial, 2007, p. 64.

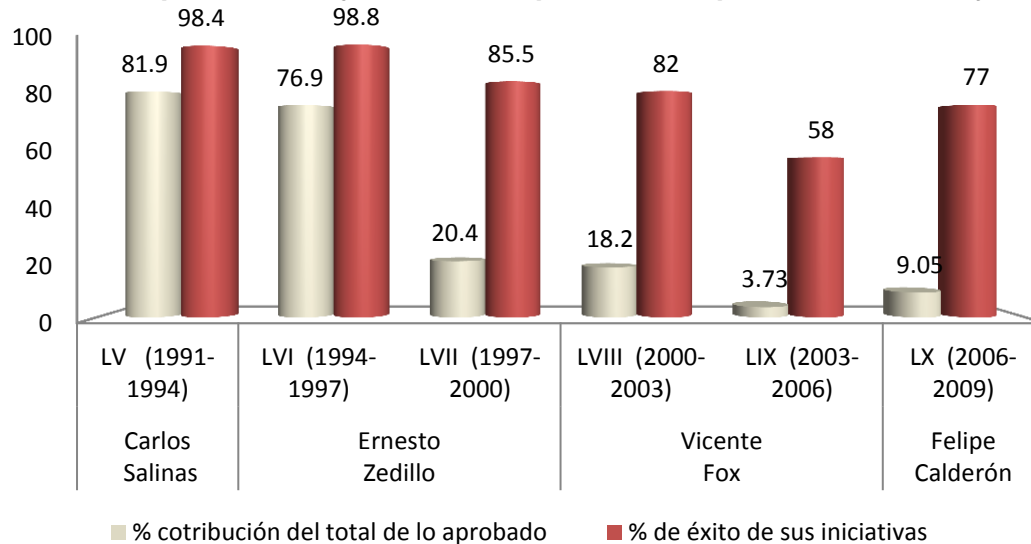
Legislativo, están relacionados con las materias objeto de análisis y que se refieren a reformas pendientes en los sectores energético, laboral y el cofinanciamiento o apertura a la inversión privada en la obra pública. Es decir, estos desacuerdos no necesariamente están relacionados con la existencia de gobiernos divididos.

Esto no advierte riesgos para la gobernabilidad, ya que ésta sólo podría ser alterada si las instituciones vigentes no consiguieran armonizar, en el ámbito legislativo, las premisas de incluir y representar a una sociedad más participativa, plural y con intereses encontrados. En el caso del trabajo conjunto de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en la formulación de las Leyes, en cuanto a las iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal se observan dos tendencias que dan evidencia de la nueva conformación de los contrapesos institucionales: la disminución de su participación en el total de iniciativas aprobadas y las variaciones en el porcentaje de aprobación de las mismas.

Como puede apreciarse en la siguiente gráfica, el porcentaje de aprobación de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo es menor a las provenientes del propio Congreso, incluyendo iniciativas de otros partidos, representantes independientes, iniciativas conjuntas y de legislaturas estatales: el cambio más drástico, fue en el sexenio de Ernesto Zedillo, al inicio de los gobiernos sin mayoría, en el que de un 76.9% de participación en la LVI Legislatura, se redujo al 20.4% en la Legislatura LVII, con una tendencia a la baja que alcanzó el 3.73% en el gobierno de Vicente Fox en la LIX Legislatura.

Asimismo, a partir del gobierno de Ernesto Zedillo se observa una disminución en el porcentaje de aprobación de las iniciativas presidenciales, que pasó del 98.8%, en la LV Legislatura, hasta llegar al 58% en el gobierno de Vicente Fox, cuyas iniciativas representaban tan sólo el 3.73% del total de iniciativas aprobadas por la Legislatura correspondiente.

Cuadro 9
Participación del Ejecutivo en el proceso de aprobación de la Ley



Elaborado con la información de Luisa Béjar Algazi, *Los partidos a la luz del nuevo reparto del poder en México*, Tabla 1, p. 146.⁵⁷ 114

Esta tendencia, se revirtió en el periodo de gobierno de Felipe Calderón, cuando en la LX Legislatura se aprobó el 77% de sus iniciativas, cifra que representa el 9.05% del total aprobado por la misma. Esta situación obedece a entre otros, a tres factores que favorecían la construcción de consensos en la aprobación de las iniciativas presentadas: mayor experiencia de los partidos para construir acuerdos en la pluralidad del Congreso;¹¹⁵ los temas tratados estaban considerados en las agendas de los otros partidos y no sólo del partido en el gobierno; y además, la experiencia legislativa de Felipe Calderón, al haberse desempeñado como Representante del PAN en la Asamblea del Distrito Federal, Diputado Federal en dos ocasiones y Presidente del PAN.¹¹⁶

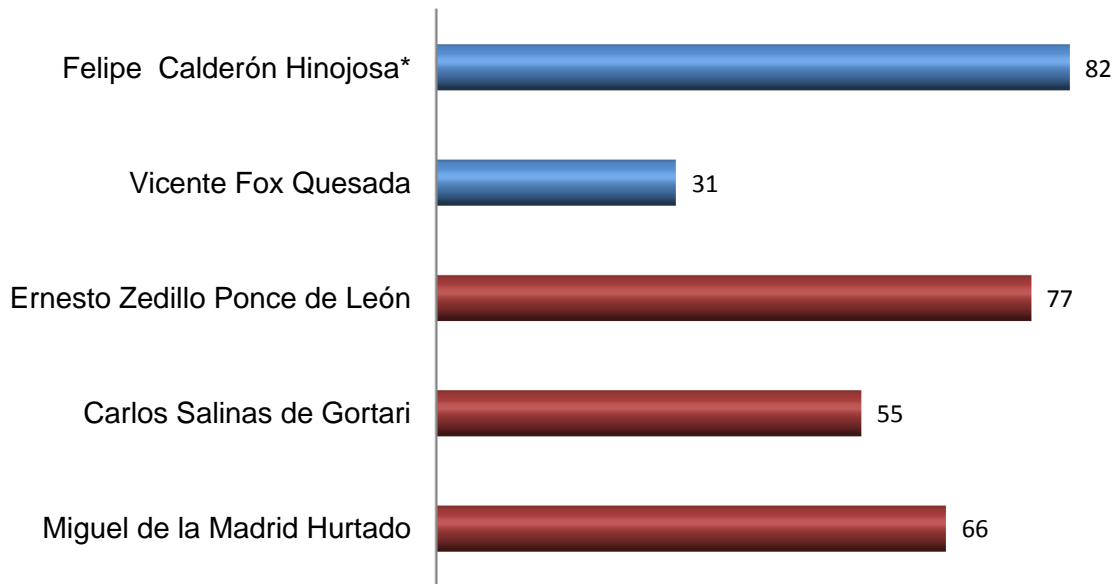
¹¹⁴ Béjar Algazi, Luisa. *Los partidos a la luz del nuevo reparto del poder en México*, Tabla 1, p. 146, en *Cambio político, reformas e instituciones en México 2007-2009*, Zamitiz, Héctor (Coordinador). Universidad Nacional Autónoma de México, y Editores e impresores profesionales, EDIMPRO, S.A. de C.V., México 2010.

¹¹⁵ La composición del Congreso es plural desde hace más de dos décadas.

¹¹⁶ Felipe Calderón fue representante por mayoría en la Asamblea del Distrito Federal: siendo Diputado Federal por segunda ocasión fungió como coordinador del Grupo Parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados de 2000 a 2003; y fue presidente del PAN entre 1996 y 1999.

En cuanto a las reformas a los artículos constitucionales, se puede apreciar que, a diferencia de las propuestas de Vicente Fox, las del actual gobierno han tenido niveles de aprobación incluso superiores a las de los tres presidentes anteriores.

Cuadro 10
Número de artículos constitucionales reformados durante los últimos cinco gobiernos



* Número de artículos reformados al 17 de agosto de 2011.

Elaboración propia, información de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados. <http://gaceta.diputados.gob.mx/SIL/Iniciativas/Lista.html>, agosto 2011.

A pesar de la pluralidad partidista en la integración del Congreso, éste y el Poder Ejecutivo han logrado tener acuerdos de gran trascendencia para el Estado (como la aprobación del incremento de los presupuestos para la seguridad). Estos acuerdos, expresan arreglos institucionales que en la práctica han modificado los acuerdos no formales del ejercicio del poder y cuyos procesos de negociación han sido desgastantes para ambos poderes.

Los dos presidentes de la alternancia han señalado públicamente de la falta de corresponsabilidad del legislativo para la aprobación de las reformas que consideran

estructurales, llegando incluso a culpar a los Diputados de oposición de frenar el desarrollo del país y del incumplimiento de sus proyectos de gobierno.

Al asumir la presidencia, Vicente Fox no contaba con una mayoría en el Congreso de la Unión (ver Cuadro 6, *Composición del Congreso en entre 1994 y 2012*, p. 52), razón a la que atribuía el no poder concretar varias de sus promesas de campaña y compromisos electorales, tales como las llamadas reformas estructurales (fiscal, energética y laboral). Ante este escenario, el PAN utilizó como lema la frase “Quítale el freno al cambio” durante la campaña electoral intermedia de 2003, que tenía como objetivo ganar la mayoría de la Cámara de Diputados para que el trabajo legislativo de los panistas posibilitara el cumplimiento de los compromisos de la campaña presidencial. Sin embargo, en esa elección el PAN obtuvo el segundo lugar dentro de las preferencias electorales, con tan sólo 148 diputados (29.6 % de representación en la Cámara de Diputados) y 47 senadores (36.7% de representación en la Cámara de Senadores);¹¹⁷ en tanto, en ambas Cámaras, la mayoría de representantes correspondía al PRI. En 2007, Vicente Fox acusó a este partido de bloquear la reforma del sistema de seguridad pública y justicia penal, al cual consideraba uno de los principales proyectos que había presentado al Legislativo.

En cuanto a la relación específica del Ejecutivo con cada una de las Cámaras, destaca la serie de negociaciones para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación que sostiene anualmente con la Cámara de Diputados, misma que resulta estratégica e imprescindible para el funcionamiento del Gobierno Federal y la materialización de los fines del Estado.

De acuerdo con el Artículo 74 Constitucional,¹¹⁸ la Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva de *aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación*,

¹¹⁷ Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Numeralia/Legisladores/NumeraliaLegisladores.php?SID=>, agosto, 2011.

¹¹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 74, fracción IV, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2008. A partir de la reforma del 30 de julio de 2004, se estableció que el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre; y la Cámara de Diputados deberá aprobarlo a más tardar el día 15 del mes de noviembre, salvo cada seis años,

previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Esto es, la Cámara de Diputados es responsable de aprobar el monto de los recursos que el Ejecutivo prevé utilizar para la administración de los asuntos públicos en cada ejercicio fiscal y que se otorgarán a todas las entidades que ejercen recursos públicos (los tres Poderes de la Unión, los órganos constitucionalmente autónomos, las entidades federativas y municipios del país, así como algunos particulares).

La formulación del Presupuesto de Egresos, se trata de una negociación política que deriva en un instrumento jurídico, en tanto que implica la toma de decisiones sobre las políticas públicas, los programas y actividades a los que se les asignarán los ingresos federales,¹¹⁹ recaudados vía impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y otros ingresos.¹²⁰ A diferencia del proyecto de ingresos, que se somete también a la aprobación de la Cámara de Senadores y se expide como Ley, el presupuesto de egresos se emite por Decreto, mediante el cual se especifican las instituciones beneficiarias y los rubros a los que se destinarán los recursos, los montos asignados y los criterios que deberán aplicarse para su ejercicio: en contraparte, las instituciones beneficiarias adquieren obligaciones para dar cuenta de la aplicación de los recursos asignados.

A partir de las reformas constitucionales a los artículos 73, 74, 78 y 79 de julio de 1999 y la promulgación de Ley de Fiscalización Superior de la Federación en diciembre de 2000, se creó la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Se trata de un órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados, dotado de autonomía técnica y de gestión, cuya finalidad es llevar a cabo la revisión de la *Cuenta Pública*¹²¹ del año

en donde se verifica el cambio de Titular del Ejecutivo, situación en la que se retrasan estas fechas para cumplirse en el mes de diciembre.

¹¹⁹Determinados por ambas Cámaras a propuesta del Ejecutivo y contenidos en la Ley de Ingresos que se emite para cada ejercicio fiscal.

¹²⁰Incluyen los ingresos obtenidos por los organismos descentralizados y empresas propiedad del Gobierno Federal

¹²¹Contiene el informe o balance financiero del sector público sobre un año fiscal que el Ejecutivo debe presentar a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Artículo Constitucional 74, fracción VI.

anterior; a partir de ello se tiene la posibilidad de verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el desempeño de las instituciones a las que se les asignan recursos públicos, y el manejo tanto del ingreso como del gasto público.

La creación de la ASF, que casualmente coincidió con la alternancia en el Ejecutivo, es un avance muy importante en materia de rendición de cuentas. Sin embargo, aunque promueve el control externo de la acción gubernamental ex post, a través de la revisión y auditorías a la Cuenta Pública, su papel se limita a fincar responsabilidades resarcitorias y promover sanciones administrativas disciplinarias ante la Secretaría de la Función Pública y los órganos de control interno de los estados, así como a presentar denuncias penales ante el Ministerio Público.¹²²

Aimmé Figueroa¹²³ aclara que en su carácter de entidad de fiscalización superior, la ASF es un órgano técnico auxiliar del poder legislativo - en el caso mexicano sólo de la Cámara de Diputados- *cuya función es dar información confiable y estratégica al poder legislativo para su toma de decisiones presupuestarias y otras áreas financieras. Al auditar la cuenta pública, puede incluir desde recomendaciones de mejora u observaciones a los procedimientos en la gestión de los recursos públicos hasta el descubrimiento de irregularidades, ilícitos y determinación de daños y perjuicios a la hacienda pública. En este sentido, la determinación de responsabilidades de los servidores públicos es una consecuencia no deseable del trabajo de las EFS y las sanciones a tales servidores públicos no son la función principal de estos órganos de control, ya que en estos casos su obligación es la denuncia o el inicio de los*

¹²²De acuerdo con la LFRCF, la Auditoría Superior de la Federación deberá dar a conocer a las entidades fiscalizadas los resultados de su revisión, antes de la presentación del informe respectivo. Dichas entidades pueden presentar las justificaciones y aclaraciones correspondientes, y se fija un plazo de 30 días hábiles para que las entidades fiscalizadas atiendan las observaciones y acciones promovidas por la ASF.

¹²³Figueroa Neri, Aimée. **¿Deben y Pueden las Entidades de Fiscalización Superior sancionar a los Servidores Públicos?** Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior. Número 1, agosto de 2011. Publicación editada y distribuida por la Auditoría Superior de la Federación, p. 10. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Revista_tecnicaweb.pdf, 2 de abril de 2012.

procedimientos correspondientes al tipo de responsabilidad encontrada, ante otras instituciones. (Ver cuadro 11).

Desde 2009, con la expedición de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF)¹²⁴; se fortaleció la función de la ASF al obligar a las entidades fiscalizadas a proporcionar la información que le sea requerida con motivo de las revisiones o auditorías que dicho órgano les realice.

Cuadro 11

Responsabilidades y Sanciones a los Servidores Públicos derivadas de la Fiscalización Superior				
Tipo	Administrativa		Penal	Política
Sanciones	<ul style="list-style-type: none"> • Amonestación (privada o pública) • Suspensión • Destitución • Inhabilitación • Multa 	Económica para indemnizar o reparar daños y perjuicios a la hacienda pública. ↓ Se convierte en crédito fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Delitos en la materia y sus penas 	<ul style="list-style-type: none"> • Juicio político • Otras facultades del poder legislativo para controlar al ejecutivo (comparecencias, comisiones investigadoras, pronunciamientos, etc.).
Instancia Responsable	Secretaría de la Función Pública u homóloga en los Estados	Auditoría Superior de la Federación o EFSL ¹²⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público u equivalente en los Estados (responsable del cobro del crédito fiscal)	Ministerio Público-Procuraduría de Justicia	Poder Legislativo

Figuroa Neri, Aimée. **¿Deben y Pueden las Entidades de Fiscalización Superior sancionar a los Servidores Públicos?**¹²⁶

¹²⁴Diario Oficial de la Federación, 29 de mayo de 2009; se abrogó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación del 2000.

¹²⁵ EFSL.- Entidades de Fiscalización Locales. Figuroa señala que no en todos los Estados las Entidades de Fiscalización Superior Locales gozan de la competencia legal para fincar directamente las responsabilidades resarcitorias y promover las otras; en varios casos, solo las configuran y presentan al Congreso Local y éste decide si las convierte en crédito fiscal y autoriza la promoción de las otras responsabilidades y la presentación de las denuncias penales, lo que sin duda es una falta de autonomía para el órgano fiscalizador y un impedimento bajo el principio de legalidad (Figuroa Neri, **Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)**). Auditoría Superior de la Federación y Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2009).

¹²⁶ Figuroa, en **¿Deben y pueden...? op. cit.**, p. 11.

En la LFRCF se agrega la atribución de la ASF para verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas públicos mediante auditorías de desempeño, y se amplía la capacidad de fiscalización directa a los recursos federales que ejerzan estados, municipios y las demarcaciones del Gobierno del Distrito Federal (con excepción de las participaciones federales), así como a los recursos federales que ejerza cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los que se transfieran a fondos, fideicomisos, mandatos y contratos análogos, de conformidad con las leyes respectivas.

Entre estas atribuciones, destaca la referente a la realización de auditorías de desempeño: la AFS ya no sólo se encarga de verificar la aplicación exacta de los recursos, también se encarga de verificar el desempeño de las instituciones o los programas fiscalizados. La nueva tarea implicaría el cómo se aplicaron los recursos, cómo se desarrolló la actividad fiscalizada, cuáles son sus resultados y cómo impactan éstos a la población beneficiaria.

La capacidad de la ASF para fiscalizar el quehacer gubernamental es mínimo en comparación con la magnitud de los programas y actividades llevadas a cabo con los recursos públicos, los resultados de sus auditorías se revelan con dilación respecto al periodo evaluado, y sus observaciones se limitan a señalar a los operadores directos de los recursos y no a los Titulares de las Dependencias y Entidades responsables de los programas. Asimismo, no hay que descartar otro elemento que debiera ser factor de imparcialidad y equidad en el proceso de fiscalización pública: el origen partidario de los integrantes de la ASF, y que por el constante cambio de sus integrantes, resta efectividad al seguimiento y énfasis a los asuntos fiscalizados. (Ver cuadro 12)

Cuadro 12

Origen partidario de los integrantes de la Auditoría Superior de la Federación								
Partido o Grupo .Político.	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	Conver-gencia	Nueva Alianza	TOTAL
Integrantes	13	8	3	1	1	1	1	28
%	46.4	28.6	10.7	3.6	3.6	3.6	3.6	100

La participación de la ASF como instancia revisora y fiscalizadora de la Cuenta Pública¹²⁷, ha comenzado a tener relevancia para la evaluación del desempeño gubernamental, aunque su actividad todavía no impacta de manera evidente en la mejora del mismo. Si bien, la ASF ha expuesto graves faltas en el cumplimiento de objetivos y la rendición de cuentas por parte del gobierno federal sobre el ejercicio de recursos federales etiquetados para programas específicos, la actuación de las instancias sancionatorias no ha sido contundente en la formalización de las penalidades y la reparación de daños correspondientes.

Ejemplo de ello, es el programa ENCICLOMEDIA, desarrollado durante el gobierno de Vicente Fox, en el cual se detectaron graves incumplimientos, desvío de recursos y nula eficacia en el cumplimiento de los objetivos para los cuales fue diseñado. Los resultados de la auditoría a este programa se han mostrado públicamente de manera parcial y con un desfase de tres años posteriores a su realización.¹²⁸

La asimilación de la cultura de rendición de cuentas se ha incorporado paulatinamente en el sistema político, de tal manera, al mismo tiempo en que se instituyen los mecanismos para su ejercicio, las instituciones involucradas y la ciudadanía asumen paulatinamente los roles correspondientes. Con ello, se promueve un mejor equilibrio entre poderes y se identifican responsabilidades entre los agentes participantes.

En la medida en que el sistema de partidos avance en la consolidación del Congreso como el principal espacio democrático para encauzar el debate, se robustecerá la

¹²⁷ Mediante auditorías que se efectúan a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los particulares.

¹²⁸ La Secretaría de Educación Pública (SEP) registró en la Cuenta Pública 2008, como ejercidos sin estar devengados, los 1'300,000.0 miles de pesos, de acuerdo con el esquema planteado y aprobado por la SHCP. Al respecto, la SEP aplicó dichos recursos para cubrir el servicio por concepto de disponibilidad (renta) y monitoreo (servicios de atención, soporte técnico y seguimiento de las Aulas Enciclomedia 5° y 6°), por el período de agosto a noviembre de 2009; lo que ocasiona que no se revelen los recursos efectivamente devengados en el ejercicio fiscal en el que se recibe el servicio, por lo que existe opacidad en la rendición de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal; distorsiona la información contable, financiera, presupuestaria, programática y económica relativa a la gestión anual del Gobierno, y que los resultados de la evaluación del desempeño de los programas federales no se encuentren vinculados con los recursos federales devengados en el ejercicio fiscal correspondiente.

vinculación de la sociedad con el Estado por medio del sistema plural de partidos, y en consecuencia, se beneficiará la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo.

2.2 Presidencialismo democrático y poder Judicial

El artículo 94 de la Constitución establece que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en el Tribunal Electoral, en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, y en los Juzgados de Distrito.

A decir de Miguel Carbonell,¹²⁹ durante las décadas del régimen autoritario el poder judicial se mantuvo subordinado, contaba con pocos recursos y sus integrantes difícilmente tenían posibilidades para *hacer valer la Constitución frente a los designios presidenciales*. Muestra de ello es el nombramiento de los ministros de la SCJN: el Ejecutivo integraba una terna de candidatos y la presentaba al Senado (integrado en su totalidad o mayoría por miembros del PRI); contando con mayoría simple, el Senado designaba a los ministros. Durante la hegemonía priista, el Presidente en turno podía ejercer abiertamente su influencia sobre los Senadores,¹³⁰ los candidatos propuestos y en general, sobre los miembros del poder judicial beneficiados por este mecanismo, o que haciendo méritos, esperaban la oportunidad para acceder al mismo.

La relación formal originaria del Ejecutivo con el Poder Judicial, ha sido modificada de manera mínima a través de las reformas al artículo 89 Constitucional.¹³¹ Estas modificaciones se refieren a:

¹²⁹ Carbonell, Miguel. Los guardianes de las promesas. Poder Judicial y democracia en México. en: Instituto Federal Electoral, *Ensayos El Poder Judicial en la transición y consolidación democrática en México-Reflexiones y Testimonios ¿Cómo ven y/o cómo viven los ciudadanos las campañas político-electorales 2003*, Instituto Federal Electoral, México, 2004, p. 27.

¹³⁰ Casar, op.cit. p.87

¹³¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, 5A. ED. <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1802>(Disponible en línea) Derechos Reservados, (C)2011 IIJ-UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

- a. La derogación de la fracción XIX (añadida después de 1917), que otorgaba al Presidente la facultad de destituir, por mala conducta, a las autoridades judiciales.
- b. La derogación de la fracción XVII, que señalaba la facultad del Presidente para nombrar ministros del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (ahora atribución de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal).¹³²

Las transformaciones más importantes en el funcionamiento del Poder Judicial, y su relación con los otros poderes, se llevaron a cabo en 1994, con la Reforma emprendida por el expresidente Ernesto Zedillo.¹³³ Entre otras modificaciones, en dicha reforma se establecen:

- a. El nombramiento de los ministros debe contar con la aprobación de dos terceras partes de los miembros del Senado; se redujo el número de ministros -de 26 a 11-; y se definieron requisitos específicos sobre la preparación y experiencia de los candidatos que se propongan para desempeñar una magistratura.¹³⁴ La composición plural de la Cámara de Senadores y la necesidad de contar con el consenso de las dos terceras partes de sus integrantes, ha reducido la vinculación directa del Presidente con los ministros de la SCJN, y promueve una mayor profesionalización de los mismos.
- b. Creación del Consejo de la Judicatura Federal (CJF),¹³⁵ como órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones. Se encarga de la administración, vigilancia y disciplina referentes a los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros del Poder Judicial de la

¹³² Diario Oficial de la Federación, 25 de octubre de 1993.

¹³³ Mark Fineman, "Mexico's Zedillo Offers to Share Power," Los Angeles Times, Dec. 7, 1994, p. A9. Citado por Magali de Sousa, Mariana Magaldi de Sousa, Mariana. ***How Courts engage in the policymaking process in America Latina***. Scartascini, Stein and Tommasi, *Editors, How Democracy Works. Political Institutions, Actors and Arenas in Latin American Policymaking*. Inter-American Development Bank David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, 2010, p.111.

¹³⁴ Reforma al Artículo 96 Constitucional, en 1994.

¹³⁵ Reforma al Segundo párrafo del Artículo 94 Constitucional en 1994.

Federación, con excepción de la SCJN.¹³⁶ El CJF se integra por siete miembros, uno de los cuales es el Presidente de la SCJN, quien también lo es del Consejo; tres Consejeros son designados por el Pleno de la SCJN (de entre los ministros de circuito y jueces de distrito); dos Consejeros son designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República.

- c. El reforzamiento de la controversia constitucional y la creación de la acción de inconstitucionalidad como garantías constitucional-procesales para la defensa de la Constitución.¹³⁷ Con estos recursos jurídicos, la Suprema Corte de Justicia se asume como Tribunal Constitucional y se le especifican atribuciones para resolver conflictos entre los poderes de la Federación, y entre éstos y los de los niveles locales y municipales.

Este último punto es fundamental para el fortalecimiento institucional del sistema político y el desarrollo de prácticas democráticas, ya que con su contenido se ubica al Poder Judicial como árbitro legítimo entre los Poderes Federales, los niveles de gobierno y en general, en los conflictos en los que se encuentren involucrados los órganos del Estado. Si bien la controversia constitucional estaba establecida en el Derecho mexicano desde la Constitución de 1824,¹³⁸ la actuación de la SCJN se encontraba limitada a casos específicos.

Las controversias constitucionales son procedimientos de control de la regularidad y legalidad constitucionales que se desarrollan en forma de juicio ante la SCJN. Las

¹³⁶ Designaciones de oficiales judiciales, actuarios, secretarios y jueces, así como la elaboración y aplicación del presupuesto anual, las autorizaciones para compra de mobiliario y equipos de cómputo, entre otras más.

¹³⁷ Reforma integral al artículo 105 constitucional, publicada en el DOF del 31 de diciembre de 1994 y las modificaciones del 22 de agosto de 1996.

¹³⁸ La controversia constitucional se incluyó originalmente en la Constitución Política de los Estados Unidos de Norteamérica; de ahí se replicó en las Constituciones mexicanas de 1824, 1857 y 1917. A partir de la reforma de 1994 se extendió su aplicación para incluir a los municipios y al Distrito Federal como posibles actores de controversia. Además se introdujo la *hipótesis de los conflictos de atribución derivados de asuntos competenciales entre dos o más poderes ya sean federales o locales*. (Ver Morales, Carlos. **La justicia constitucional en México, Avances y perspectivas**. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Disponible en : <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/92/20.pdf>, p. 339. Consultado en marzo, 2012.

partes -actores, demandados o terceros interesados-, pueden ser: la Federación, los Estados, el Distrito Federal o municipios, el Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, cualquiera de sus Cámaras, la Comisión permanente, los Poderes de un Estado, y los órganos de Gobierno del Distrito Federal.¹³⁹

De acuerdo con la información estadística de la SCJN,¹⁴⁰ de 1917 a 1994 se presentaron formalmente 49 controversias constitucionales,¹⁴¹ de las cuales 13 fueron desechadas por ser promovidas por municipios, a los cuales no se les reconocía personalidad para apelar a este recurso jurídico.

Como puede observarse en el *Cuadro 13*, la cantidad de controversias presentadas se incrementó considerablemente a partir de 1995.

Cuadro 13



Fuente: Elaborado por la Dirección General de Planeación de lo Jurídico de la SCJN.¹⁴²<http://www2.scjn.gob.mx/alex/analisis.aspx>, marzo 2012.

¹³⁹ Ley Reglamentaria de las fracciones I Y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF del 11 de mayo de 1995.

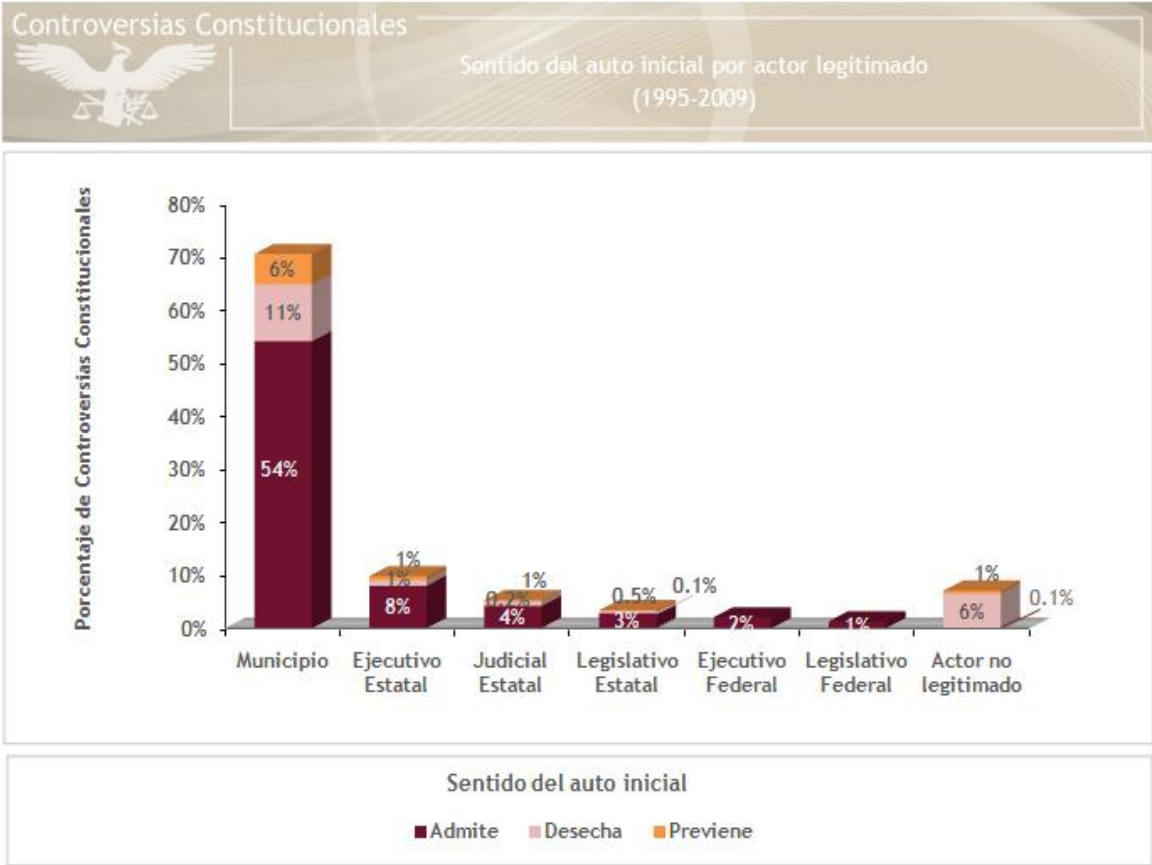
¹⁴⁰ Disponible en la liga electrónica: <http://www2.scjn.gob.mx/alex/analisis.aspx>. Consultado en marzo de 2012.

¹⁴¹ 14 entre la Federación y un estado; 22 entre poderes dentro de un estado; una entre diferentes estados; 12 entre municipios y estados, y una entre un municipio y un estado.

¹⁴² *Nota original:* Esta gráfica no incluye las 330 Controversias Constitucionales en materia indígena que se presentaron en el año 2001. Dato preliminar para 2009 al 30 de noviembre. En el pronóstico de

Las solicitudes de controversia presentadas entre 1995 y 2009 dan cuenta de la participación diversa de agentes de los tres poderes y de todos los niveles de gobierno; asimismo, se puede apreciar que en su mayoría, estas solicitudes fueron admitidas como controversias constitucionales, es decir, se aceptaron por cumplir los requisitos para proceder a juicio. (Ver Cuadro 14)

Cuadro 14

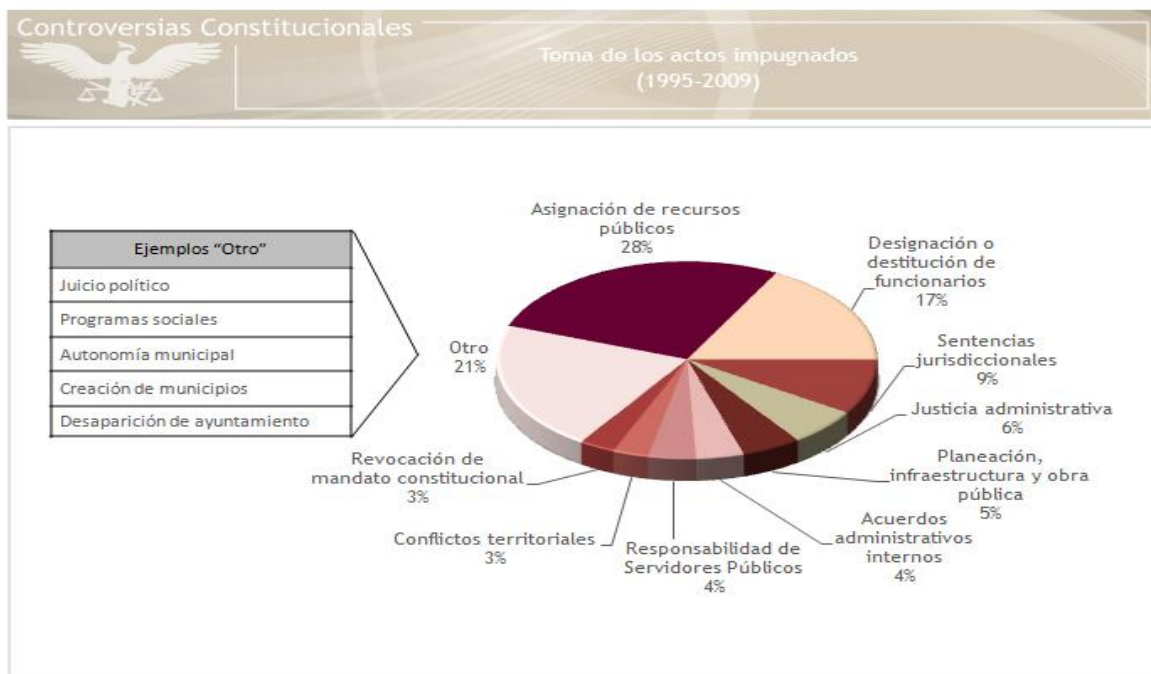


Fuente: Elaborado por la Dirección General de Planeación de lo Jurídico de la SCJN. <http://www2.scjn.gob.mx/alex/analisis.aspx>, marzo 2012.

2010 y 2011 se utilizó un modelo significativo de series de tiempo de extrapolación simple con una bondad de ajuste de $R^2 = 0.74$. La información de los años 2009, 2010 y 2011 pueden variar con las actualizaciones que se realicen.

Como puede apreciarse en el Cuadro 15, la principal causa de conflicto en las controversias constitucionales ha sido la asignación de recursos públicos, sumando 28% del total presentado.

Cuadro 15



Fuente: Elaborado por la Dirección General de Planeación de lo Jurídico de la SCJN.

¹⁴³ <http://www2.scjn.gob.mx/alex/analisis.aspx>, marzo 2012.

La acción de inconstitucionalidad es recurso jurídico que tiene por objeto *plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general con la Constitución Política*,¹⁴⁴ por lo que el agente demandante solicita la invalidación de aquella norma. Su aplicación inició a partir de la reforma en 1994 y la consecuente publicación de la Ley reglamentaria del Artículo 105, en 1995. Desde entonces y hasta el año 2009, el

¹⁴³ *Nota original:* La definición del tema se construyó a partir del análisis de todos los actos que se impugnaron en cada asunto. Esta gráfica no incluye las 330 Controversias Constitucionales en materia indígena que se presentaron en el año 2001. Datos de 2009 actualizados al 30 de noviembre. No se incluyó la información de 153 asuntos que no tienen sentencia. La información de la gráfica puede variar con las actualizaciones que se realicen.

¹⁴⁴ Ley Reglamentaria de las fracciones I Y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF del 11 de mayo de 1995.

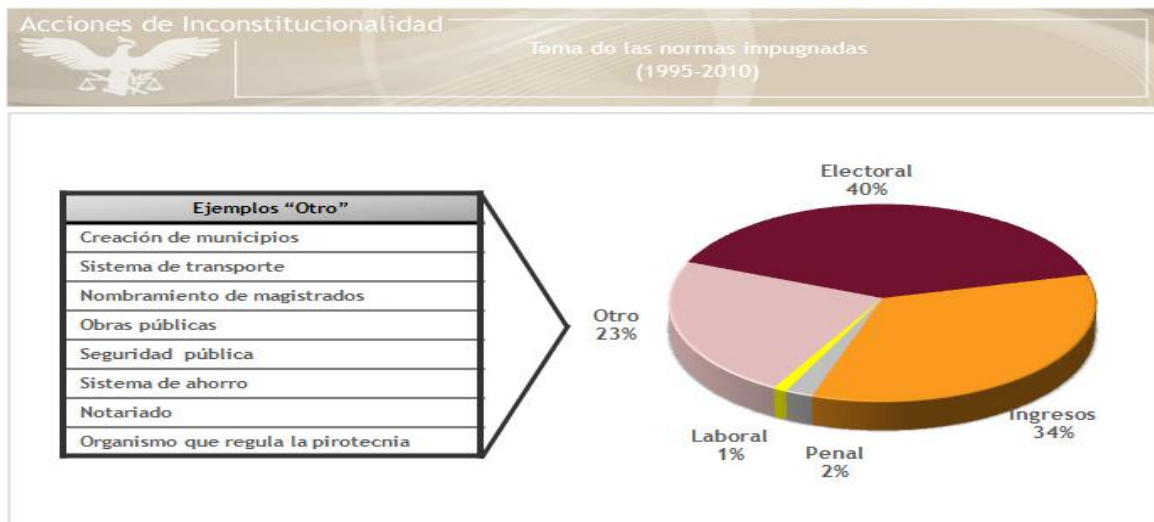
principal tema de inconstitucionalidad presentado fue de carácter electoral (Cuadros 16 y 17).

Cuadro 16



Fuente: Elaborado por la Dirección General de Desarrollo Interinstitucional de la SCJN.
¹⁴⁵www2.scjn.gob.mx/alex/analisis.aspx, marzo 2012.

Cuadro 17



Fuente: Elaborado por la Dirección General de Desarrollo Interinstitucional de la SCJN.
¹⁴⁶www2.scjn.gob.mx/alex/analisis.aspx, marzo 2012.

¹⁴⁵ *Nota original:* Dato preliminar para 2011 al 30 de julio. La suma de los Egresos presenta diferencias con la cifra del Total de asuntos a partir del 2006 porque algunos asuntos se encontraban en trámite o no se tuvieron a la vista al último corte de actualización de las bases de datos. Se toma como año de ingreso el correspondiente al número de expediente. La información de la tabla varía con las actualizaciones que se realicen.

De acuerdo con Susana Berruecos, la vía legal se ha vuelto la ruta más común para resolver situaciones de estancamiento político. El resultado ha sido que la Corte está decidiendo una gran variedad de casos, llegando a reemplazar al Ejecutivo como el *árbitro final* en las controversias entre poderes y entre los niveles de gobierno.¹⁴⁷

El Poder Judicial también ha puesto en funcionamiento algunas herramientas que le permiten un mayor acercamiento con la ciudadanía, como lo son la transmisión en directo de las sesiones plenarios de la SCJN, la publicación de sus sentencias y la celebración de audiencias públicas en asuntos relevantes. En contraparte, se aprecia que el Poder Judicial se ha convertido en un canal cada vez más utilizado por los grupos inconformes, movimientos y ciudadanos organizados para frenar, moldear y reconducir ciertas decisiones de gobierno, o bien para hacer avanzar sus causas.¹⁴⁸ Aunque los resultados no siempre son favorables para éstos, se ha logrado que accedan a las vías institucionales para manifestarse.

En cuanto a la relación del Poder Judicial con el Ejecutivo en los escenarios democráticos, persisten algunos arreglos institucionales que aún no logran equilibrar y armonizar la separación de poderes con la necesaria colaboración que entre ellos debe existir. De manera concreta refiero a continuación dos casos en los que esa relación se encuentra en transición: la colaboración para concretar procesos judiciales y el rol del Poder Judicial en la construcción y ejecución de políticas públicas.

En el primer caso, encontramos a manera de ejemplo el funcionamiento de los Ministerios Públicos, que aún dependen del Poder Ejecutivo. De acuerdo con Carina

¹⁴⁶ *Nota original:* La definición del tema se construyó a partir del nombre completo de la norma impugnada. En los casos en que se impugnó la "Constitución", se analizó de manera específica la parte impugnada para verificar el tema. La información de la gráfica puede variar con las actualizaciones que se realicen.

¹⁴⁷ Berruecos García, Susana. La Suprema Corte de Justicia en el contexto de un nuevo Federalismo, en: Instituto Federal Electoral, *Ensayos El Poder Judicial en la transición y consolidación democrática en México-Reflexiones y Testimonios. ¿Cómo ven y/o cómo viven los ciudadanos las campañas político-electorales 2003*, Instituto Federal Electoral, México, 2004, pp. 77-110.

¹⁴⁸ Favela, Margarita. **Sistema político y protesta social: del autoritarismo a la pluralidad**, en: Ordorica, Manuel y Prud'homme, Jean-François, coordinadores generales. **Los grandes problemas de México**; Bizberg, Ilán y Zapata, Francisco, coordinadores v. *VI.-Movimientos Sociales*, El Colegio de México. México, 2010. P. 133.

Knaul, Relatora Especial de la ONU,¹⁴⁹ esta relación de dependencia con respecto al Ejecutivo *puede minar la confianza y credibilidad de la autoridad a la que se le encomienda investigar los delitos y ejercer la acción penal ante los tribunales de forma objetiva*, y suscita discrepancias entre ambos poderes.

Efectivamente, durante el presidencialismo democrático se han hecho públicos algunos reclamos entre los Poderes Ejecutivo y Judicial relacionados con la determinación de responsabilidades y resultados en la administración de la justicia, como sucedió en las ocasiones que se refieren a continuación:

En junio de 2005, durante el gobierno de Vicente Fox, el vocero presidencial demandó del Poder Judicial un desempeño más *honesto y transparente* en la impartición de justicia, al sostener que el combate a la criminalidad es *socavado por jueces que sospechosamente liberan a poderosos narcotraficantes*, aunque reconoció la necesidad de un *mejor nivel de coordinación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial*.¹⁵⁰

De manera similar, en septiembre de 2011, el presidente Felipe Calderón señaló que el Poder Judicial a nivel federal y local *tiene mucho que mejorar* para evitar la impunidad, y mencionó casos de personas que son detenidas con base en un mandamiento judicial, y a pesar de ello alcanzan su libertad.¹⁵¹ El presidente aclaró: *ahí hay un lío con la impunidad que tiene que ver, sí es cierto, con la eficiencia de los órganos nuestros de policía y Ministerio Público, puede ser, pero también creo que el Poder Judicial local y federal tienen mucho que mejorar en ese aspecto*. A partir de ello, se desencadenó una serie de respuestas entre representantes de ambos poderes,

¹⁴⁹ Knaul de Albuquerque y Silva, Carina. (Relatora Especial sobre la independencia de los ministros y abogados). **Informe A/HRC/17/30/Add.3, 18 de abril de 2011**. ONU, Consejo de Derechos Humanos. Misión oficial del 1 al 15 de octubre de 2010 por invitación del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, p.14. Consultado en marzo, 2012, disponible en:

http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/Informe_ONU_independencia_judicial_2011.pdf

¹⁵⁰ Publicado el 8 de junio de 2005. Disponible en:

<http://www.dossierpolitico.com/vernoticiasanteriores.php?artid=82&relacion=dossierpolitico>.

¹⁵¹ 5 sep 2011, Notimex, *Calderón critica al Poder Judicial y defiende al SNTE*, al responder preguntas hechas por internet en el ejercicio *Pregúnt@le al Presidente*, en el marco del V Informe de Gobierno. Consulta electrónica septiembre 2011.

quienes señalaron mutuamente las deficiencias de la contraparte para concretar la aplicación de la justicia.

En cuanto al rol del Poder Judicial en la construcción y ejecución de políticas públicas, es necesario considerar que en el contexto global existe una *conciencia creciente sobre la necesidad de instituciones legales fuertes y serias para la planificación económica*,¹⁵² promovida fundamentalmente por la comunidad financiera internacional, que involucra la reforma judicial y el fortalecimiento de las instituciones legales en los nuevos estados democráticos.

En las últimas tres décadas, dentro de la reforma política en diversos países de América Latina, los nuevos arreglos institucionales han favorecido la participación del poder judicial en los procesos de formulación y aplicación de políticas públicas, situación que refleja nuevos equilibrios entre los poderes clásicos.¹⁵³

A nivel internacional, el incremento de la importancia de los tribunales en la política nacional y en la resolución de conflictos políticos y sociales corresponde al denominado *fenómeno de judicialización de la política*.¹⁵⁴ De acuerdo con su estructura y atribuciones, el Poder judicial puede asumir alguno de los roles que se muestran en el Cuadro 18, y con ello tener un efecto significativo sobre la gobernanza y las decisiones de política y en consecuencia, en los procesos de democratización.¹⁵⁵

¹⁵² Buscaglia, Eduardo. Los principales obstáculos de la reforma judicial en América Latina, en Jarquín, Edmundo y Carrillo, Fernando (eds.), *La Economía política de la Reforma Judicial*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997, pp.33-34.

¹⁵³ Magaldi de Sousa, Mariana. ***How Courts engage in the policymaking process in America Latina***. Scartascini, Stein and Tommasi, *Editors, How Democracy Works. Political Institutions, Actors and Arenas in Latin American Policymaking*. Inter-American Development Bank David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, 2010, p.77

¹⁵⁴ Ver Vallinder, Torbjörn. The Judicialization of Politics: A World-Wide Phenomenon. *International Political Science Review* 15(2): 91–100, 1994; y Sieder, Rachel. ***The Judicialization of politics in Latin America***. Schjolden, Line and Angell, Alan (eds.). New York: Palgrave MacMillan, 2005.

¹⁵⁵ Magaldi de Sousa, *op. cit.*, p.79.

Cuadro 18

Los cuatro Roles potenciales del poder judicial en el proceso de formulación de políticas			
		Efectos en las políticas	
		Efectos <i>Inter partes</i>	Efectos <i>Erga omnes</i>
Efectos en el proceso de hechura de políticas	Mantiene el <i>statu quo</i> de la política	Rol de árbitro	Rol de ejecutor de veto
	Cambia el <i>statu quo</i> de la política	Rol de representante social alternativo	Rol de ejecutor político

Magaldi de Sousa, Mariana, en *How Courts engage in the policymaking process in America Latina*.¹⁵⁶

En el nuevo equilibrio de poderes, el Judicial se fortaleció formalmente como garante del Estado de derecho, y se le hace partícipe de la formulación y aplicación de políticas públicas. Sin embargo, aunque actualmente tiene mayor autonomía con respecto al poder Ejecutivo, requiere conformarse de tal manera que su desempeño sea más eficaz y eficiente en la aplicación de las leyes, la impartición de la justicia, la consolidación de la democracia y en la garantía de las seguridades que demanda el crecimiento económico.¹⁵⁷

2.3 Presidencialismo democrático y Federalismo

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece el carácter federal de la República y su composición por estados libres y soberanos en su régimen

¹⁵⁶ Magaldi de Sousa, *op.cit.*, p. 82.

¹⁵⁷ Un sistema judicial deficiente genera costos de transacción elevados, restringe la extensión del mercado y reduce las posibilidades de crecimiento de la economía. Ver Buscaglia, *op. cit.*, p. 126.

interior (acatando una forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo al Municipio Libre como base de su división territorial y de su organización política y administrativa), pero unidos en una federación que les garantiza la ministración de recursos públicos mediante el esquema de participaciones federales y el derecho a su protección en caso de invasión o violencia exterior.¹⁵⁸

Es importante precisar que en la época del presidencialismo autoritario, prevalecieron prácticas generadas desde la época posrevolucionaria, cuando el gobierno central tuvo que imponerse frente a caudillos y caciques locales para mantener la paz y el orden a lo largo del territorio nacional. Esta situación devino en el establecimiento de una autoridad central muy fuerte, con un gobierno que asumió el control de los asuntos políticos, económicos y administrativos¹⁵⁹ y la minimización de las autoridades estatales y locales frente a la figura presidencial, en donde los estados federados y el Distrito Federal tenían escaso poder decisional en los asuntos nacionales y dependencia administrativa y financiera con respecto a la Federación.

Rogelio Hernández¹⁶⁰ explica que, durante el hiperpresidencialismo, los gobiernos sobrellevaban limitaciones en sus facultades económicas y administrativas, y aún así tenían que garantizar la estabilidad y paz locales (incluyendo el triunfo del PRI en las elecciones locales).

En contraparte, los gobernadores gozaban de extensos poderes dentro de sus estados, reproducían el esquema de poder nacional en el ámbito local y fungían como *único medio técnico* para resolver problemas y necesidades locales ante el gobierno federal, Hernández, señala que precisamente, para poder cumplir ante el gobierno federal con

¹⁵⁸ Cada estado tiene su propia Constitución, y la correspondiente Cámara de Diputados Estatal puede reformar sus artículos siempre y cuando no contravenga la Constitución Federal. Asimismo cada Estado tiene la libertad de promulgar sus propias leyes en materia electoral, penal, familiar y civil.

Al igual que el Presidente de la República, los Gobernadores son elegidos por votación directa, no pueden durar más de 6 años en el cargo y no hay reelección para el puesto.

¹⁵⁹ Este poder central se ejercía fundamentalmente a través de las Secretarías Federales de Gobernación y Hacienda, el PRI y la subordinación del Congreso al Ejecutivo Federal.

¹⁶⁰ Hernández Rodríguez, Rogelio. ***El centro dividido: la nueva autonomía de los gobernadores***. El Colegio de México. Centro de estudios internacionales, 2008.

la paz y estabilidad locales, los gobernadores no carecían de poder, sino que en ocasiones, *éste era más firme y vertical que el del presidente*.¹⁶¹

Durante el hiperpresidencialismo, el Ejecutivo Federal logró tener la capacidad para designar a los candidatos a las gubernaturas estatales, impulsarlos durante sus campañas electorales, e incluso, favorecer sus gobiernos en tanto se mantuvieran en subordinación con respecto a las decisiones del Gobierno Federal; aunque también para provocar y formalizar su destitución.¹⁶² Esta práctica, se veía reforzada por la intervención del Ejecutivo en la asignación de recursos federales para cada estado mediante los Presupuestos de Egresos de la Federación, que a su vez, salvo alguna objeción mínima de carácter técnico, eran aprobados sin dificultad por la Cámara de Diputados (en su mayoría, integrada por priistas afines al propio Ejecutivo Federal).

Desde 1989, a partir del arribo del PAN al gobierno de Baja California, los triunfos de la oposición en los estados motivaron la activación de contrapesos importantes al poder presidencial, y poco a poco los gobernadores incrementaron la autonomía en el diseño y la ejecución de sus propias agendas, logrando controlar la política local y la actuación de los gobiernos estatales. En un principio, la alternancia únicamente implicó la ruptura de la autoridad y obediencia partidista, sin embargo, los avances democráticos como la autonomía del Instituto Federal Electoral en 1996, impulsaron la descentralización hacia los gobiernos de los estados, los cuales recuperaron la autonomía política que habían perdido durante el régimen de partido hegemónico, y poco a poco conformaron un mosaico pluripartidista en el que se apreciaban tendencias regionales de preferencia partidista: el Norte a favor del PAN; el Centro del PRI, y el Distrito Federal y el Sur a favor de la izquierda, que prevaleció hasta reacomodarse de manera casi equitativa en la segunda mitad del sexenio de Felipe Calderón:

¹⁶¹ *Ibíd.*, p.14.

¹⁶² Durante la presidencia de Carlos Salinas (1988-1994), 17 gobernadores renunciaron antes del término de su mandato, algunos para incorporarse al gabinete pero la mayoría cuando los resultados de las elecciones intermedias ocales no fueron satisfactorias para el PRI. Ver: Hernández Rodríguez, Rogelio. **Cambio político y renovación institucional. Las gubernaturas en México**. Foro Internacional, núm. 174, octubre-diciembre de 2003, p. 800.

Cuadro 19**Gobernadores y partido de origen contemporáneos al gobierno de Felipe Calderón**

ESTADO	GOBERNADOR	PERIODO	PARTIDO
Aguascalientes	Carlos Lozano de la Torre	1-dic-2010 al 30-nov-2016	PRI
Baja California Norte	José Guadalupe Osuna Millán	1-nov-2007 al 31-oct-2013	PAN
Baja California Sur	Marcos Alberto Covarrubias Villaseñor	5-abr-2011 al 4-abr-2017	PAN
Campeche	Fernando Eutimio Ortega Bernes	16-sept-2009 al 15-sept-2015	PRI
Coahuila	Humberto Moreira Valdés	1-dic-2005 al 3-ene-2011	PRI
Coahuila	Jorge Juan Torres López ¹⁶³	4-ene-2011 al 30-nov-2011	PRI
Colima	Mario Anguiano Moreno	1-nov-2009 al 31-oct-2015	PRI
Chiapas	Juan José Sabines Guerrero	8-dic-2006 al 7-dic-2012	PRD - PT - Convergencia
Chihuahua	César Horacio Duarte Jáquez	3-oct-2010 al 2-oct-2016	PRI
Distrito Federal	Marcelo Luis Ebrard Casaubon	5-dic-2006 al 4-dic-2012	PRD
Durango	Jorge Herrera Caldera	15-sept-2010 al 14-sept-2016	PRI

¹⁶³ Jorge Juan Torres López fue nombrado gobernador interino luego de que Humberto Moreira pidiera licencia para separarse del cargo y asumir la presidencia del PRI.

Cuadro 19 (continuación)**Gobernadores y partido de origen contemporáneos al gobierno de Felipe Calderón**

ESTADO	GOBERNADOR	PERIODO	PARTIDO
Guanajuato	Juan Manuel Oliva Ramírez	26-sept-2006 al 25-sep-2012	PAN
Guerrero	Ángel Heladio Aguirre Rivero	1-abr-2011 al 31-mar-2017	PRD
Hidalgo	Francisco Olvera Ruiz	1-abril-2011 al 31-mar-2017	PRI
Jalisco	Emilio González Márquez	1-mar-2007 al 28-feb-2013	PAN
México	Eruviel Ávila Villegas	15-sept-2011 al 14-sept-2017	PRI
Michoacán	Leonel Godoy Rangel	15-feb-2008 al 14-feb-2012 ¹⁶⁴	PRD-PT
Morelos	Marco Antonio Adame Castillo	1-oct-2006 al 30-sept-2012	PAN
Nayarit	Roberto Sandoval Castañeda	19-sept-2011 al 18-sept-2017	PRI
Nuevo León	Rodrigo Medina de la Cruz	4-oct-2009 al 3-oct-2015	PRI
Oaxaca	Gabino Cué Monteagudo	1-dic-2010 al 30-nov-2016	PRD-PAN
Puebla	Rafael Moreno Valle Rosas	1-feb-2011 al 31-ene-2017	PAN-PRD-C-NA
Querétaro	José Eduardo Calzada Roviroso	1-oct-2009 al 30-sept-2015	PRI

¹⁶⁴ El período de gobierno en Michoacán se modificó con el objetivo de sincronizar las elecciones estatales con las elecciones federales.

Cuadro 19 (continuación)**Gobernadores y partido de origen
contemporáneos al gobierno de Felipe Calderón**

ESTADO	GOBERNADOR	PERIODO	PARTIDO
Quintana Roo	Roberto Borge Angulo	5-abr-2011 al 4-abr-2017	PRI
San Luis Potosí	Fernando Toranzo Fernández	26-sept-2009 al 25-sept-2015	PRI
Sinaloa	Mario López Valdez	1- ene-2011 al 31-dic-2016	PRD-PAN
Sonora	Guillermo Padrés Elías	13-sept-2009 al 12-sept-2015	PAN
Tabasco	Andrés Granier Melo	1-ene-2007 al 31-dic-2012	PRI
Tamaulipas	Egidio Torre Cantú	1-ene-2011 al 31-dic-2016	PRI
Tlaxcala	Mariano González Zarur	15-ene-2011 al 14-ene-2017	PRI
Veracruz	Javier Duarte de Ochoa	1- dic-2010 al 30-nov-2016	PRI
Yucatán	Ivonne Aracelly Ortega Pacheco	1-ago-2007 al 31-jul-2013	PRI
Zacatecas	Miguel Alonso Reyes	12-sept-2010 al 11-sept-2016	PRI

Cuadro 19 (continuación)

**Gobernadores y partido de origen
contemporáneos al gobierno de Felipe Calderón**

TOTALES POR PARTIDO:

PRI - 20

PAN - 6

PRD - 2

PRD - PAN - 1

PRD - PT - 1

PRD-PT-Convergencia - 1

PAN-PRD- Convergencia - 1

*Modificación personal a la Tabla anexa al Mapa político de México (Disponible en línea)
<http://www.alaingarcia.net/conozca/mapagober.htm>*

En la alternancia, los partidos de oposición se vieron forzados a introducir nuevas políticas para relacionarse de manera distinta con la sociedad y los agentes políticos de la región. En los mejores casos, éstas se orientaron a la focalización y atención de las necesidades locales, y con ellas a atraer las preferencias de los votantes; en contraparte, esta autonomía permitió fortalecer la reproducción del modelo hiperpresidencial a nivel estatal para controlar a los poderes estatales y a los Municipios.

En tanto, el Ejecutivo Federal también desarrolló *redes de poder alternativo*, especialmente a través de políticas distributivas como el Programa Nacional de Solidaridad y el establecimiento de relaciones directas con Presidentes Municipales.¹⁶⁵

El resurgimiento del federalismo, como resultado de la apertura democrática, atraviesa por una etapa de reacomodo entre los gobiernos estatales y el gobierno federal, que además de tener serias implicaciones en materia de seguridad¹⁶⁶, se refleja

¹⁶⁵ Madoux, Magali. Geografía de la gobernanza: ¿La alternancia partidaria como factor de consolidación del poder de los gobernadores en el escenario nacional mexicano?. Foro internacional 185, XLVI, 2006 (3), 5113-532, p.517.

¹⁶⁶ Derivadas del incremento de las actividades delictivas y la violencia generada por el narcotráfico y la estrategia federal para su combate, en la que se requiere coordinación precisa entre los niveles

fundamentalmente en los temas presupuestarios y de federalismo fiscal, en donde las capacidades del Ejecutivo Federal para concentrar las contribuciones y cobrar los derechos, productos y aprovechamientos federales, y de negociar y dispersar estratégicamente los recursos recaudados, resulta lenta e ineficaz.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), retomando prácticas centralistas del siglo XIX, se diseñó de tal manera que todos los impuestos deben transitar por la capital, (con excepción del impuesto predial, que es percibido por los Municipios), *condicionaba el presupuesto de las entidades federativas a la generosidad del poder central.*¹⁶⁷ El uso estratégico de políticas distributivas y la falta de claridad en el reparto de los fondos entre las regiones permitían al ejecutivo federal mantener lazos clientelistas directos, tanto con las poblaciones como con los gobiernos locales.¹⁶⁸

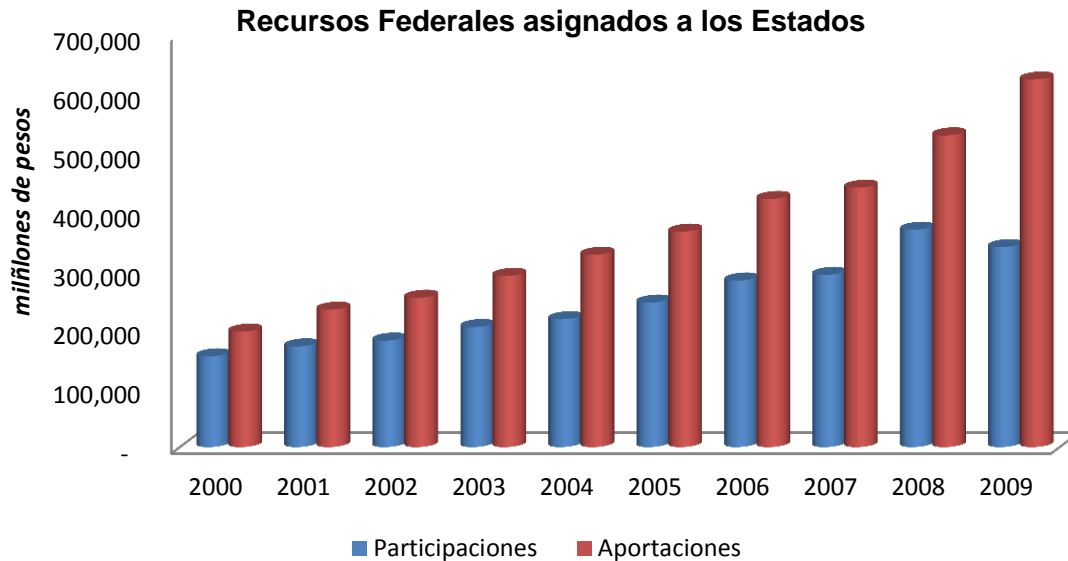
Cuadro 20

Recursos federales asignados a los Estados										
<i>Participaciones y Aportaciones Federales</i>										
(millones de pesos)										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Participaciones	154,019	170,932	180,764	203,819	217,118	245,256	282,738	292,352	368,908	339,514
Aportaciones	196,021	233,229	253,488	290,645	326,435	365,658	421,234	440,403	529,251	624,084

federal y estatal para el desplazamiento de las fuerzas armadas, la Secretaría de Seguridad pública y la policía federal.

¹⁶⁷Ibíd., pp. 514-515.

¹⁶⁸Ibíd., p.515.



Elaboración propia con datos del INEGI sobre Ingresos y egresos brutos estatales y del Distrito Federal, disponible en la liga electrónica [:http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdiecoy.exe/729?s=est&c=24804](http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdiecoy.exe/729?s=est&c=24804), octubre 2011.

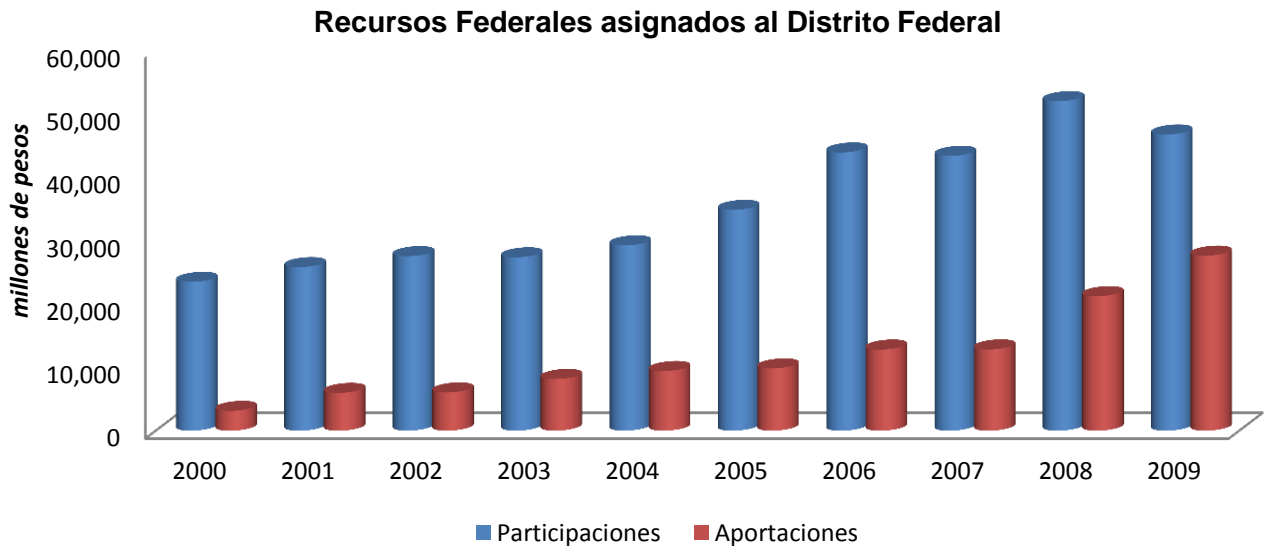
Dentro de las tendencias hacia el incremento del federalismo, el Distrito Federal tiene una situación especial, ya que hasta 1997 era considerado una dependencia más del Poder Ejecutivo Federal, cuyas autoridades eran nombradas por el Presidente de la República y no contaba con un poder legislativo propio.

Fue hasta 1991 cuando se creó la Asamblea de Representantes del DF, que fungía como Poder Legislativo local, con atribuciones limitadas en materia presupuestaria y constitucional (a diferencia de los Estados).

En 1997 se logró que los habitantes del DF eligieran al representante del Poder Ejecutivo local y la Asamblea obtuvo mayores atribuciones, conformada a partir de entonces como Asamblea Legislativa del DF. Por lo que toca al poder ejecutivo en la entidad, éste se denomina Jefe del gobierno del DF. Sus atribuciones son limitadas con respecto a los Gobernadores, ya que entre otras características, el Ejecutivo Federal conserva las facultades para nombrar al Secretario de Seguridad Pública y al Procurador de Justicia del DF.

Cuadro 21

Asignación de recursos federales al Distrito Federal <i>Participaciones y Aportaciones Federales</i> (millones de pesos)										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Participaciones	23,476	25,804	27,537	27,349	29,235	34,829	43,886	43,352	51,972	46,715
Aportaciones	3,130	5,963	6,034	8,160	9,418	9,828	12,801	12,824	21,223	27,604



Elaboración propia con datos del INEGI sobre Ingresos y egresos brutos estatales y del Distrito Federal, disponible en la liga electrónica:
<http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdiecoy.exe/729?s=est&c=24804>, octubre 2011.

Poco antes de la alternancia, aunque de manera aislada, llegaron a manifestarse controversias entre el Gobierno Federal y algunos gobernadores o gobiernos estatales, que comenzaron a evidenciar cierto cuestionamiento al *liderazgo partidario del presidente*¹⁶⁹. Sin embargo, éstas se manifestaban de manera aislada y se originaban por la asignación de recursos federales,¹⁷⁰ o bien por desacuerdos en asuntos de tipo

¹⁶⁹ Mirón Lince, Rosa María. *El PRI y la transición política en México*. México, UNAM/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/Ediciones Gernika, 2011, p.218.

¹⁷⁰ Durante el gobierno de Zedillo por parte de los gobiernos estatales del PAN y el PRD.

electoral, en los que destacan los casos de Tabasco, con Roberto Madrazo, y Yucatán, con Víctor Cervera Pacheco, en donde, de acuerdo con Rosa María Mirón Lince, *pese a los esfuerzos del centro por concretar su remoción*, la permanencia de ambos gobernadores en sus cargos dio muestra del *debilitamiento presidencial y la existencia de cotos partidistas importantes en los estados*.¹⁷¹

Durante el gobierno de Zedillo, se impulsó la descentralización de actividades de mantenimiento y la gestión material de la infraestructura pública del gobierno federal hacia los estados. Esta descentralización reveló las condiciones de desigualdad entre las entidades en cuanto a sus capacidades y disposición para administrar dichas transferencias. Con ello, surgieron también nuevas demandas de los estados hacia el centro, relacionadas con la delimitación de atribuciones para la gestión de los asuntos públicos y de mayores recursos para dicha gestión.

En 1999, los gobernadores del PRD (Zacatecas, Tlaxcala y del Gobierno del Distrito Federal), se organizan en torno a la Asociación Nacional de Gobernadores (ANAGO), que pretendía hacer frente común para la atención de reivindicaciones financieras ante el Gobierno Federal. En un principio, esta Asociación, por su origen meramente partidista, no logró contar con la participación de otros gobernadores.

En 2002, después de la alternancia en la presidencia de la República en el 2000, con la participación de 20 gobernadores de oposición (los de la ANAGO más los de origen priista) se creó la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), que oficialmente tiene como objetivo reforzar el federalismo por medios democráticos.¹⁷² y mediante la cual los gobernadores intervienen con mayor intensidad en los asuntos del ámbito político federal. A pesar de agrupar a las dos terceras partes de los gobernadores estatales, la CONAGO no logró la participación inicial de los gobernadores del PAN, que posiblemente veían a esta organización como posible adversaria del poder ejecutivo.

¹⁷¹ Mirón Lince, *op.cit.*, p.218.

¹⁷² CONAGO. Fundamentos básicos. Disponible en línea:
<http://www.conago.org.mx/generalidades/queEss.asp>. abril de 2012.

De acuerdo con sus Lineamientos, la CONAGO tiene como principios básicos impulsar los trabajos necesarios para construir una visión federalista de la nación y realizar esfuerzos en todos los órdenes con el fin de administrar con eficiencia, eficacia y transparencia el uso de los recursos públicos.¹⁷³

En 2004, el presidente Vicente Fox reconoció a la CONAGO como interlocutora, y los gobernadores del PAN se sumaron a ella tras participar como invitados del presidente y la propia CONAGO, en la *Convención Nacional Hacendaria* en ese mismo año.¹⁷⁴

Desde entonces la relación del Ejecutivo Federal con la CONAGO se ha mantenido constante; el presidente es invitado a sesiones especiales de la CONAGO, en donde presenta discursos a favor del fortalecimiento del Federalismo.

En 2008, la CONAGO emitió el Acuerdo Nacional para el Fortalecimiento del Federalismo,¹⁷⁵ en el que se establecieron cinco puntos fundamentales:

- **Primero:** revisar y replantear el actual sistema de distribución de competencias entre los órdenes federal, estatal y municipal, así como definir con claridad las facultades y responsabilidades de cada orden de gobierno, en un esquema de corresponsabilidad, cooperación, solidaridad e interdependencia, bajo un solo objetivo de país, sobre las cuales los ciudadanos puedan exigir resultados.
- **Segundo:** Replantear el proceso de descentralización,¹⁷⁶ entendido como un proceso gradual, cooperativo, solidario y subsidiario para constituirlo en un factor de fortalecimiento institucional de los gobiernos estatales y municipales, a través de

¹⁷³ Artículo 5 de los lineamientos de la Conferencia Nacional de Gobernadores, (disponible en línea) <http://www.conago.org.mx/Sobre/QueEs.aspx>, octubre de 2011.

¹⁷⁴ La Convención Nacional Hacendaria, como primer ejercicio para la construcción de acuerdos entre gobernadores, resultó desgastante pero necesaria para establecer los mecanismos de participación en este tipo de foros: se realizaron más de 500 reuniones entre febrero y agosto de 2004. Ver: ***Declaratoria a la Nación y acuerdos de los trabajos de la primera Convención Nacional Hacendaria***, disponible en: www.conago.org.mx, abril 2012.

¹⁷⁵ CONAGO, ***Acuerdo Nacional para el Fortalecimiento del Federalismo***, Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A.C., México, 2009. Fue suscrito por 29 de los 31 estados federados (faltaron Aguascalientes y San Luis Potosí) y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

¹⁷⁶ Descentralización en materia de educación, salud, seguridad pública y gobernabilidad, desarrollo social, apoyo al campo y al sector agropecuario y pesquero, así como “*nuevos procesos de descentralización en algunos ámbitos de atribuciones concurrentes*”.

la descentralización de atribuciones y recursos a las entidades federativas, que respondan al fortalecimiento del régimen interno de las instancias locales de gobierno, así como arrancar nuevos procesos de descentralización en algunos ámbitos de atribuciones concurrentes.

- **Tercero.** Impulsar la creación de un *Sistema Nacional de las Haciendas Públicas* que tenga reconocimiento constitucional, que actúe a través de un Consejo Hacendario constituido por los tres ámbitos de gobierno, con atribuciones para analizar, proponer e impulsar, con la gradualidad necesaria, los cambios que vaya requiriendo el crecimiento económico y el desarrollo social del país, de acuerdo a las condiciones y circunstancias de cada momento. Este sistema, permitiría reducir la alta dependencia de los gobiernos locales de las transferencias federales y fortalecer las haciendas públicas locales, mediante una mayor participación de los gobiernos estatales, en el proceso recaudatorio y a través del replanteamiento de los criterios de recaudación y distribución de los ingresos fiscales,
- **Cuarto.** Acordar con el Congreso de la Unión la conclusión del proceso legislativo que faculte a estados y a municipios para establecer alianzas, que les permitan diseñar y llevar a cabo estrategias y políticas públicas conjuntas de desarrollo regional.
- **Quinto.** Revisar la integración del Sistema Nacional de Seguridad pública, en atención a las reformas constitucionales en materia de seguridad y justicia penal, a fin de garantizar facultades plenas a los gobiernos de los estados y municipios para fortalecer un concepto de seguridad pública basado en la procuración y administración de justicia, así como en mecanismos efectivos de prevención del delito.

En suma, se trata de un conjunto de líneas de acción específicas para la transmisión del poder de decisión hacia los estados y el fortalecimiento de la República Federal. En ellas se precisan las necesidades que deben atenderse para actualizar la vigencia del pacto Federal, destacando los roles a asumir: por un lado, los gobiernos estatales como promotores del crecimiento y el desarrollo sostenido y equitativo como son el desarrollo social y combate a la pobreza, las políticas de desarrollo económico, la construcción de infraestructura, la política de protección al medio ambiente y la

seguridad; y por otro lado, el gobierno federal como garante de la soberanía nacional, la gobernabilidad y la estabilidad económica, administrador del sistema fiscal y coordinador de las políticas públicas de alcance nacional.

En este nuevo contexto del federalismo, la figura del Ejecutivo Federal se percibe más acotada que en la época del hiperpresidencialismo. De acuerdo con Magali Madoux, *la autonomización creciente de los gobernadores es paralela al debilitamiento relativo de la función presidencial*.¹⁷⁷

Los presidentes de la alternancia, especialmente Felipe Calderón, encuentran que los gobernadores de los estados se convirtieron en agentes que en ocasiones, además de cercar su esfera local de poder, trascienden del ámbito estatal al regional, e intentan incidir directamente en el escenario político nacional, demandando recursos fiscales, descentralización y autonomía administrativa.

2.4 El Presidencialismo democrático y los Órganos Constitucionales Autónomos

Los Órganos constitucionales autónomos son producto de la adecuación de los frenos y los contrapesos en la división de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial. Estos órganos se crearon para atender la necesidad de asegurar la imparcialidad y equilibrio en el orden constitucional y el ejercicio democrático del poder público; es por ello que son una figura frecuente en los Estados democráticos contemporáneos,¹⁷⁸ especialmente aquéllos que han transitado de prácticas autoritarias al ejercicio democrático.¹⁷⁹

¹⁷⁷ Madoux, *Geografía de la gobernanza ¿La alternancia partidaria como factor de consolidación del poder de los gobernadores en el escenario nacional mexicano?* Op. cit., p. 514.

¹⁷⁸ Ejemplos: la Reserva Federal de los Estados Unidos; el Tribunal de Cuentas y la Corona en España; el Consejo de Estado Francés; el Tribunal Constitucional Alemán; la Auditoría General de la Nación en Argentina; el Tribunal de Cuentas y los Consejos Directivos Autónomos en Materia Educativa en Uruguay.

¹⁷⁹ Ackerman, John. Organismos Autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina, en Carpizo, Jorge y Arriaga, Carol (coordinadores), Homenaje al Doctor Emilio O. Rabasa. Serie DOCTRINA JURÍDICA, Núm. 523, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2010, Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2834/5.pdf>, abril 2012.

Carbonell¹⁸⁰ señala que en el derecho y la práctica política comparados, la creación de los órganos constitucionales autónomos responde fundamentalmente a:

- a. La necesidad de desarrollar funciones nuevas que el Estado no realizaba, y que por sus características no pueden llevar a cabo los poderes tradicionales. Tal sería el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- b. Las cuestiones coyunturales de un Estado, determinadas por sus particulares necesidades de acción política, como se observa en la autonomía del Instituto Federal Electoral.¹⁸¹

Los primeros órganos constitucionales autónomos se establecieron en Europa desde el siglo XIX, con la finalidad de controlar el desempeño constitucional de los poderes ejecutivo y legislativo, ya que éstos se encontraban fuertemente influenciados por los partidos políticos; esto es, se pretendía *despartidocratizar* el funcionamiento del Estado.¹⁸² Desde entonces, su conformación y desarrollo permitieron también reducir la posibilidad de que uno de los poderes invada el ámbito de competencia o tenga injerencia o supremacía sobre los otros dos.

En el caso mexicano, estos órganos tienen como misión principal atender necesidades torales, tanto del propio Estado como de la sociedad en general, y se constituyeron como una especie de *poderes neutrales* del orden jurídico mexicano.¹⁸³ En este sentido, son órganos de equilibrio constitucional y político, cuyos criterios de actuación son

Ackerman argumenta que los órganos autónomos no deben considerarse como un fenómeno pasajero utilizado por regímenes autoritarios para simular su compromiso con la rendición de cuentas p.4.

¹⁸⁰ Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro. División de poderes y régimen presidencial en México. [en línea], México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, *Derechos Reservados, (C)2011 IJ-UNAM* Disponible en internet, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?!=2295>, P.58.

¹⁸¹ Carbonell ejemplifica esta situación señalando que, a raíz del descrédito que tenía en el pasado el órgano encargado de realizar las elecciones, ante la desconfianza manifiesta se decidió crear al IFE bajo esta figura estatal y no gubernamental. *Ibíd.*, p. 58.

¹⁸² Cárdenas, Jaime; Pérez, Carlos; y Carbonell, Miguel. Autonomía del Instituto Federal Electoral.

¹⁸³ Ortiz Mayagoitia, Guillermo. **La creación de órganos constitucionales autónomos en los Estados de la República**. Revista del Instituto de la Judicatura Federal Núm. 22. Versión escrita de la conferencia dictada el 20 de junio de 2006 en el Foro “Aspectos Constitucionales en el Sistema Presidencial y en el Sistema Parlamentario” celebrado en la sede central del Instituto de la Judicatura Federal, p.150. Disponible en: www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/22/22_8.pdf, abril 2012.

preservar la organización y el funcionamiento constitucionales.¹⁸⁴ Por su naturaleza constitucional, estos órganos no se ubican dentro de la estructura de alguno de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, a efecto de que su actividad pueda incidir de manera transversal en todos ellos sin tener una relación de obediencia o subordinación que limite su imparcialidad y veracidad.

A diferencia del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI),¹⁸⁵ que es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, en el que el Ejecutivo tiene la facultad de nombrar directamente a los cinco comisionados que le integran, los órganos autónomos constitucionales tienen autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios.¹⁸⁶

Como resultado de diversas reformas llevadas a cabo desde 1980, en la Constitución mexicana se señalan seis entidades como autónomas, sin embargo, no todas cumplen con las condiciones necesarias para ser consideradas con el carácter de órganos constitucionales autónomos: las universidades a las que la ley otorgue tal carácter (artículo 3º, fracción VII, DOF 09-06-1980); los Tribunales Agrarios (artículo 27, fracción XIX, DOF 06-01-1992); la Comisión Nacional de Derechos Humanos (artículo 102, Apartado B, DOF 28-01-1992 y su reforma DOF 13-09-1999); el Banco de México (artículo 28, párrafo 6, DOF 20-08-1993); el Instituto Federal Electoral (artículo 41, fracción III (reforma publicada en el D.O.F. el 22 de agosto de 1996); y el Sistema Nacional Estadística, Geografía e Informática, cuyo órgano ejecutor es el INEGI (DOF

¹⁸⁴ Escudero Álvarez, Hiram. Los órganos constitucionales autónomos y la seguridad pública. Nueva concepción del Poder. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Biblioteca jurídica Virtual, pp. 43-<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/419/7.pdf>, p. 47

¹⁸⁵ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, artículos 33 y 34. DOF, 11 de junio de 2002. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, se encarga de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades; a partir de modificaciones en el 2011, también se encarga de la protección de datos personales.

¹⁸⁶ Cabe aclarar que las universidades a las que la ley otorga autonomía, y se encuentran referidas en el artículo constitucional 3º, fracción VII (reforma publicada en el D.O.F. el 9 de junio de 1980), no son consideradas como órganos constitucionales autónomos, dado que su razón de ser no se enfoca a la defensa del orden constitucional, a actuar como elementos de freno o contrapeso a los poderes establecidos, o a contribuir a la rendición de cuentas de las actividades del Estado.

16—04-2008). Las funciones y atribuciones asignadas que a cada una de estas instituciones les coloca en una relación de coordinación con los Poderes de la Unión, y favorece la delimitación mutua de sus ámbitos de competencia. De manera específica, la autonomía de estos órganos acotó directamente la actuación del Poder Ejecutivo, dado que las funciones y atribuciones que les fueron asignadas, de alguna manera, eran ejercidos por el Ejecutivo a través del la Administración Pública Federal.

La composición y atribuciones de los órganos constitucionales autónomos es la siguiente:

Banco de México (Banxico). Por mandato constitucional, es autónomo en sus funciones y administración. Como director y ejecutor de la política monetaria, su objetivo prioritario es procurar la estabilidad del poder adquisitivo, para lo cual, de manera estratégica, debe proveer a la economía del país de moneda nacional, ejerciendo esta facultad de manera exclusiva. Adicionalmente, le corresponde promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pago. La Autonomía del Banxico, constituye el primer paso entre los avances para la introducción de los temas de Buen Gobierno en México, ya que implica la profesionalización del Sistema Monetario, y la aplicación de prácticas de transparencia y rendición de cuentas tanto al interior, como frente a sus similares en el extranjero.

En 1925,¹⁸⁷ fundado como Banco Único de Emisión, se encontraba bajo control directo del Poder Ejecutivo y en 1994 se le otorgó autonomía en su carácter de Banco Central.

La finalidad de la autonomía del Banco de México, es que su operación como banco central se oriente a la conservación del poder adquisitivo de la moneda nacional. En términos prácticos, su autonomía implica que ninguno de los poderes pueda incidir directamente en el manejo de los indicadores económicos de su competencia, con lo

¹⁸⁷ En el artículo 28 de la Constitución de 1917 quedó consignado que la facultad de emitir billetes en México estaba reservada en exclusiva para un Banco Único de Emisión que quedaría bajo el control del Gobierno, y fue fundado con tal propósito y características en 1925.

cual se garantiza el control ininterrumpido del instituto central sobre el monto del dinero (billetes y monedas) en circulación, el tipo de cambio y el uso de las reservas federales.

El nombramiento del gobernador del Banco de México, se realiza a propuesta del Ejecutivo Federal, con la revisión y aprobación del pleno del Senado.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). El objetivo esencial de este organismo es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano;¹⁸⁸ éstos son los contenidos en el Título Primero de la Constitución, basados en la igualdad, equidad y no discriminación, y los reconocidos en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano forma parte.

A partir de 1989, la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General de Derechos Humanos, se encargaba de la atención de estos asuntos; en 1990, por decreto presidencial se creó la Comisión de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la misma Secretaría.

En 1992, la reforma y adición al artículo 102 constitucional elevó a la Comisión Nacional de Derechos Humanos a rango constitucional, como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios;¹⁸⁹ y en 1999, como resultado de una nueva reforma al mismo artículo, se constituyó como un Organismo Nacional con plena autonomía de gestión y presupuestaria, y se cambió el nombre de Comisión Nacional de Derechos Humanos por Comisión Nacional de los Derechos Humanos.¹⁹⁰

El presidente de la CNDH y los diez Consejeros que integran el Consejo Consultivo de la CNDH, son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en su caso, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. En el caso específico del

¹⁸⁸ Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Título I. Capítulo Único. Disposiciones Generales. DOF 29-jun-1992. Artículo reformado DOF 26-11-2001.

¹⁸⁹ DOF 28-01-1992.

¹⁹⁰ DOF 13-09-1999.

Presidente de la CNDH, la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores realiza una auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los derechos humanos.¹⁹¹ Con base en dicha auscultación, dicha comisión, propone al pleno de la misma, una terna de candidatos de la cual se elegirá a quien ocupe el cargo o en su caso, la ratificación del titular (cinco años y reelecto por una sola vez).

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está obligado a presentar un informe anual de actividades a los Poderes de la Unión y comparecer ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

Instituto Federal Electoral (IFE): Su función fundamental es organizar las elecciones federales con certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.¹⁹² Se sustenta en el artículo 41 constitucional: *La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.*¹⁹³

Desde su creación en 1990, derivado de la reforma constitucional de 1989 y de la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), el IFE se constituyó como un organismo depositario de la autoridad electoral,

¹⁹¹ Artículo constitucional 102, apartado B, y Artículos 10 y 11 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. DOF 29-06-1992.

¹⁹² El Instituto Federal Electoral sustituyó a la Comisión Federal Electoral. Inició sus actividades el 11 de octubre de 1990, y su primer presidente fue el titular de la Secretaría de Gobernación.

¹⁹³ Artículo 41, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Título Segundo, Capítulo I.- De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno. Última Reforma DOF 09-02-2012.

con personalidad jurídica y patrimonio propios; sin embargo, dependía de los poderes Ejecutivo y Legislativo, representados por el Secretario de Gobernación y los Consejeros del Poder Legislativo, respectivamente, con la participación y corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos.

En 1996, su autonomía se reforzó al desligarlo por completo del Poder Ejecutivo en su integración y reservar el voto dentro de los órganos de dirección, exclusivamente a los consejeros ciudadanos.

A diferencia del nombramiento de los titulares en otros órganos constitucionales autónomos, a propuesta del Ejecutivo Federal, en la designación de los integrantes del Consejo General del IFE se cuenta con mayor imparcialidad en tanto se tenga una composición plural del Congreso:

- a. El consejero Presidente y los consejeros electorales son elegidos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una consulta a la sociedad.
- b. El titular de la Contraloría General del Instituto se designa por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior, en la forma y términos que determine la ley. Se encuentra adscrito a la presidencia del Consejo General y mantiene la coordinación técnica necesaria con la entidad de fiscalización superior de la Federación.
- c. El Secretario Ejecutivo es nombrado con el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.
- d. Los consejeros del Poder Legislativo son propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo hay un Consejero por cada grupo parlamentario.
- e. El titular del órgano técnico de fiscalización del Consejo General del IFE es designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta

del consejero Presidente, para fiscalizar las finanzas de los partidos políticos nacionales.

El Instituto Federal Electoral también se encarga de las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales.

Además de contar con estos candados institucionales para asegurar su autonomía con respecto al Poder Ejecutivo, y favorecer la pluralidad en su integración, el IFE cuenta con la participación ciudadana en la recepción y conteo de los votos o para fungir como observadores electorales, lo cual fortalece la imparcialidad y efectividad del sufragio.

Tribunales agrarios: Son los órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar fallos referentes a la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional, en los términos de la fracción XIX del artículo 27 constitucional: impartición de la justicia agraria con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad.¹⁹⁴ Son de su competencia todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. la jurisdicción federal Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por ministros propuestos por el Ejecutivo Federal y

¹⁹⁴ DOF 23-02-1992.

designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.¹⁹⁵

Los tribunales agrarios tienen su origen en el decreto de reformas al art. 27 Constitucional de 1992 y se componen del Tribunal Superior Agrario y los tribunales unitarios agrarios. El Tribunal Superior Agrario se integra por cinco ministros numerarios, uno de los cuales se encarga de presidirlo. El Presidente del Tribunal Superior Agrario, es nombrado por el propio Tribunal, dura tres años en su encargo y puede ser reelecto.

La designación de los ministros es atribución de la Cámara de Senadores, y en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a propuesta del Presidente de la República.¹⁹⁶

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI): Su objetivo prioritario es lograr que el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) suministre a la sociedad y al Estado información de calidad, pertinente, veraz y oportuna, a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional, bajo los principios de accesibilidad, transparencia, objetividad e independencia.¹⁹⁷

El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática se creó por decreto presidencial en 1983 y a partir de 2008, se le otorgó autonomía del poder ejecutivo, para convertirse en un órgano al servicio del Estado. Con la promulgación de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG),¹⁹⁸ el INEGI cambió su personalidad jurídica, adquiriendo autonomía técnica y de gestión. Su nueva

¹⁹⁵ Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, Capítulo Quinto. De los Tribunales Unitarios. DOF 23-01-1998.

¹⁹⁶ *Ibíd.*, Capítulo Cuarto. De la Designación de Ministros.

¹⁹⁷ Carbonell, Miguel. Un nuevo órgano constitucional autónomo. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/autonom_a_INEGI.pdf

¹⁹⁸ DOF 16-04-2012.

denominación es Instituto Nacional de Estadística y Geografía, pero conserva las mismas siglas (INEGI).

Específicamente, el INEGI se encarga de normar y coordinar el SNIEG, regular la captación, procesamiento y publicación de la información generada y proveer a su observancia, esto es, que esta información se tome en cuenta para los efectos legales y administrativos conducentes.

Con base en el artículo 26, fracción B de la Constitución, el Instituto tiene una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales funge como Presidente de ésta y del propio organismo. Todos ellos son designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Como órgano al servicio del Estado, el INEGI puede favorecer la transparencia y certeza en el procesamiento y divulgación de la información estadística y geográfica, disminuyendo la posibilidad de que ésta se adecue a intereses no institucionales por alguno de los poderes, especialmente, en los aspectos relacionados con las dimensiones de operación y los resultados del desempeño gubernamental en la atención de la población y administración de los recursos naturales.

La inserción paulatina de estos cinco órganos constitucionales autónomos en el sistema de frenos y contrapesos del entramado político mexicano, muestra una tendencia: mayor delimitación formal de las atribuciones del Ejecutivo y reconocimiento del Legislativo –específicamente de la Cámara de Senadores-, como ente imparcial, condición que es posible si éste cuenta con una composición plural y refleja la diversidad nacional. Sin embargo, el acotamiento del Ejecutivo no es absoluto, dado que al contar con facultades para proponer a los titulares de BANXICO, los Tribunales Agrarios y el INEGI, el Presidente de la República tiene la posibilidad de incidir sobre los elegidos, más aún, si cuenta con gobiernos de mayoría.

Si bien el funcionamiento de los órganos constitucionales autónomos se consolida progresivamente en los diferentes ámbitos de la vida nacional, su conformación jurídica se encuentra cuestionada por diversos especialistas en la materia.¹⁹⁹

Ackerman,²⁰⁰ Carbonell,²⁰¹ Gil Rendón²⁰² y Ortiz Mayagoitia,²⁰³ reconocen la importancia de estos organismos en el ejercicio democrático del poder público, pero señalan que éstos se encuentran técnicamente fuera de la división de poderes que señala el artículo 49 constitucional, por lo que, desde diferentes perspectivas, proponen su modificación. Sus propuestas se refieren a la definición constitucional sobre la figura de dichos órganos conformando por sí mismos otros poderes y en su caso, la determinación de su nivel con respecto a los poderes tradicionales o bien, agregarlos como un conjunto que implica una nueva división de poderes.

Asimismo, con el propósito de fortalecer prácticas de transparencia, efectividad en el quehacer público, y favorecer la rendición de cuentas, dentro de los temas constitucionales podría considerarse la transformación de la Auditoría Superior de la Federación, el Instituto Federal de Acceso a la Información, y los Ministerios Públicos, en órganos constitucionales autónomos.²⁰⁴

2.5 Conclusiones

En este capítulo se expusieron y analizaron las principales relaciones entre los agentes públicos que derivan de la división de poderes, y se identificaron los roles e identidades

¹⁹⁹ El fundamento jurídico de dichos organismos descansa únicamente en una jurisprudencia de la Suprema Corte -la PJ/20/2007 de mayo de 2007-, y cada uno se ubica de manera aislada dentro de los apartados temáticos de la Constitución.

²⁰⁰ “En 2012, los partidos políticos se van a dar con todo”.- Entrevista de Juan Carlos Gómez a John Ackerman, en <http://elmundodelabogado.com/2011/john-ackerman>, 1 de abril de 2011.

²⁰¹ Carbonell, op. cit., **Un nuevo órgano constitucional autónomo.**

²⁰² Gil Rendón, Raymundo, **¿Qué son los órganos constitucionales autónomos?**, Revista de la Barra Mexicana, núm. 26 (2000), p. 36. 13

²⁰³ Ortiz Mayagoitia, Guillermo. **La creación de órganos constitucionales autónomos en los Estados de la República.** Revista de la Judicatura Federal Núm. 22, Julio 2006, pp. 147-159.

²⁰⁴ Ver Ackerman, op. cit. en entrevista de Juan Carlos Gómez, y Valadés, Diego. **Autonomía, fiscalización y control de poder**, en versión estenográfica de la conferencia de clausura impartida del Seminario *Autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2009. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2739/19.pdf>, abril 2012.

generadas por los actores federales, estatales y los órganos constitucionales autónomos en relación con el presidencialismo democrático. De sus resultados se puede identificar que la gran y fundamental diferencia funcional entre el hiperpresidencialismo y el presidencialismo democrático, es el entorno plural y participativo que se ha generando y permeado en el entramado político nacional, en donde la división de poderes comienza a ser efectiva y ofrece la posibilidad para que cada uno avance en el ejercicio autónomo de sus atribuciones y no se limite como mero coadyuvante o promotor de las prioridades del Ejecutivo.

Frente a la pluralidad democrática y la alternancia, el poder se redistribuye entre los centros de poder formales: el Congreso, el poder Judicial y los Estados; y sortea su preeminencia sobre algunos poderes informales, como podrían ser los poderes fácticos²⁰⁵ y algunas organizaciones no gubernamentales.

En esta etapa democrática, el desempeño de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es esencial para hacer prevalecer el Estado de Derecho, y garantizar la armonía entre todos los actores.

Los nuevos frenos y contrapesos no dependen de la voluntad de un solo actor; son producto de la interacción estratégica de actores independientes que responden a intereses diversos y asumen roles específicos. Su interacción fortalece el avance democrático y se requiere ahora que su desempeño se transforme en acciones concretas en beneficio de la comunidad.

Las grandes capacidades metaconstitucionales del Presidente han sido reemplazadas por la capacidad de las instituciones democráticas basadas en la división y la descentralización de poderes, así como en la mayor especificación de los asuntos que, a través de los órganos constitucionales autónomos se independizaron de los Poderes Federales para tener la capacidad de ejercer sus funciones con mayor eficacia, imparcialidad y transparencia.

²⁰⁵ Como lo son la delincuencia organizada, la prensa y los agentes económicos locales, regionales y nacionales.

En este entorno, el Ejecutivo Federal tendrá que incrementar su capacidad para negociar y manifestar voluntad para alcanzar acuerdos en bien del país. No obstante, una parte de la responsabilidad corresponde a los partidos de oposición, los cuales también habrán de tener disposición para negociar, y favorecer el buen funcionamiento de las instituciones nacionales.

Asimismo, el Ejecutivo Federal deberá desarrollar mejores estrategias para su desempeño, a efecto de contrarrestar la pérdida de beneficios y privilegios que le fueron acotados en el nuevo ensamble político e institucional:

- Pérdida de control directo en la realización de los comicios en los diferentes niveles de gobierno.
- Pérdida de control directo sobre la política monetaria.
- Dejó de ser juez de los derechos humanos, convirtiéndose en parte de los asuntos relacionados con la materia.
- Disminución del control sobre la manipulación directa de indicadores nacionales.
- Imposibilidad de manipular a su favor la presentación de resultados del desarrollo humano e institucional: corrupción, derechos humanos, educación, seguridad para la inversión, etc., así como valoración de diversos indicadores de desempeño desde el exterior.
- Mayor necesidad de entendimiento y acuerdo con organismos de la sociedad civil y satisfacción constante de sus demandas
- Necesidad de cumplir acuerdos y parámetros internacionales para incrementar la competitividad.

Andreas Schedler señala que durante el sistema político pos-revolucionario, *todo funcionario era, en última instancia, responsable solamente ante el Presidente de la República, quien a su vez era responsable solamente ante los fantasmas históricos de*

*la revolución mexicana.*²⁰⁶ En el presidencialismo democrático el desempeño del Ejecutivo Federal se mantiene sometido a la evaluación constante por parte de la sociedad y los otros actores políticos; esta condición se manifiesta no sólo en los logros alcanzados durante la gestión del presidente en turno, sino también en el reacomodo de las fuerzas políticas, tanto de manera factual e inmediata, como en los resultados de las próximas elecciones. Es decir, el presidencialismo democrático se encuentra en desarrollo, y permite avanzar en el fortalecimiento de las prácticas democráticas.

²⁰⁶ Schedler, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de transparencia número 03, IFAI, México, 2004.

3. La eficiencia gubernamental del presidencialismo democrático. Primeros cuatro años del gobierno de Felipe Calderón.

*El problema principal del Estado latinoamericano
no es el tamaño de sus burocracias sino la ineficacia de las mismas,
la inefectividad de su sistema legal
y la escasa credibilidad del Estado y el gobierno.*

Guillermo O'Donell²⁰⁷

En los capítulos precedentes se analizó la transformación del sistema hiperpresidencial mexicano en un presidencialismo democrático; en el mismo contexto de apertura democrática, también se revisó el papel del poder ejecutivo federal en relación con los otros poderes federales, los gobiernos de los estados y los órganos constitucionales autónomos. En ambos capítulos se observa el acotamiento institucional del Ejecutivo Federal, que desde la alternancia, debe circunscribirse en los entornos de pluralidad política y mayor participación de la sociedad en los asuntos públicos. Ahora bien, ante estos escenarios, es necesario analizar la capacidad del presidencialismo democrático para lograr que la Administración Pública Federal (APF) adopte prácticas democráticas y al mismo tiempo, su funcionamiento ofrezca los resultados programados por el propio gobierno.

En el presente capítulo se revisa el funcionamiento del presidencialismo democrático a través del desempeño de la APF, utilizando como indicadores las estrategias de eficacia y eficiencia que se encuentran establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, algunas de las cuales corresponden a prácticas de Buen Gobierno

²⁰⁷ O'Donell, Guillermo. *Siete Tesis sobre el Estado en América Latina*, anexo, p. 85. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2ª ed., Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004.

que ya se habían incluido en el PND 2001-2006, durante la administración de Vicente Fox.

Previo al desarrollo de este capítulo es conveniente definir los conceptos de eficacia y eficiencia. Según el Glosario de Términos utilizados en la APF,²⁰⁸ éstos son:

- **Eficacia:** Capacidad de lograr los objetivos y metas programadas con los recursos disponibles en un lugar, tiempo, calidad y cantidad predeterminados, y producir los efectos deseados dentro de un ámbito de incidencia específico.
- **Eficiencia:** Uso racional honesto y responsable de los recursos y los medios con que se cuenta para alcanzar un objetivo predeterminado; es requisito para evitar o cancelar dispendios y errores. Es la relación existente entre los recursos aplicados y el producto final obtenido. Es la razón entre el esfuerzo y el resultado, entre gastos e ingresos, entre el costo y el beneficio resultante. Está dirigida hacia la mejor manera de hacer las cosas a fin de que los recursos (humanos, tecnológicos y financieros) sean aprovechados de la mejor manera posible. Para medir la eficiencia no existe un parámetro absoluto sino relativo, que está en función de los fines o valores que se persiguen. La eficiencia se supedita al logro de los propósitos (eficacia) En términos de procesamiento electrónico de datos, eficiencia es la precisión y grado de funcionamiento de un equipo dedicado al tratamiento automático de la información. Es el cumplimiento oportuno de los objetivos establecidos, empleando de manera racional, honesta y responsable los recursos disponibles.

En síntesis, la eficacia es el grado en que una institución logra sus objetivos, mientras que la eficiencia considera la cantidad de recursos necesarios para obtener una unidad del producto.²⁰⁹ Sin embargo, para valorar el desempeño de una institución, es necesario considerar ambos componentes, inclusive, autores como Koontz, O'Donnell y Etziona, argumentan que la eficiencia sólo constituye un aspecto de la eficacia

²⁰⁸ **Glosario de Términos**, Unidad de Política de Recursos Humanos de la APF, Secretaría de la Función Pública, disponible en línea: <http://www.spc.gob.mx/buscar.asp>

²⁰⁹ Etzioni, Amantai. **Modern Organizations**, Prentice Hall, New Jersey.1964

organizacional.²¹⁰ Esta concepción es óptima, cuando la evaluación que se pretende realizar involucra el ejercicio de recursos públicos destinados al cumplimiento de los objetivos nacionales diseñados por el Ejecutivo y aprobados por el Legislativo. Aunque la eficacia y la eficiencia pueden ser medidas por parámetros independientes a lo largo de la operación de los programas, proyectos y procesos gubernamentales, al momento de evaluar cada uno de éstos, su eficacia y su eficiencia se encuentran entrelazadas.

Con base en el PND 2007-2012 (y por tanto en los programas federales, sectoriales y específicos que de él derivan), ambos términos se relacionan con la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la APF para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos. Es decir, para el gobierno federal, la eficacia y la eficiencia se limitan a sus acepciones como categorías meramente gerenciales.

Cabe destacar que desde la perspectiva del análisis político, autores como Norberto Bobbio²¹¹ y Antonio Camou²¹² consideran a la eficacia como uno de los tres componentes básicos o dimensiones analíticas constituyentes de la gobernabilidad: legitimidad, eficacia/eficiencia y estabilidad. Como atributo del ejercicio del poder, la eficacia implica un conjunto de capacidades políticas, institucionales, técnicas y administrativas para llevar adelante las decisiones tomadas y atender las problemáticas o demandas políticas, económicas y sociales. Desde esta perspectiva, la eficacia incluye a la eficiencia, en la cual, además de los costos financieros se consideran también los costos políticos y los sociales.²¹³

²¹⁰ Koontz, H. y O'Donnell, C. **Curso de Administración Moderna: Un Análisis de las Funciones de la Administración**. México, Libros McGraw-Hill, 1973.

²¹¹ Bobbio, Norberto. **Democracia e ingobernabilidad**, en *Liberalismo y Democracia*, FCE (1985), México, 1991.

²¹² Camou, Antonio. **Gobernabilidad y democracia**. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, número 6. IFE, México, 1996. Disponible en línea: www.ife.org.mx/documentos/.../gobernabilidad_y_democracia.htm

²¹³ De acuerdo con Camou, la falta de eficacia/eficiencia al nivel del sistema político (régimen político, Estado y entre niveles de gobierno) se traduce en problemas estructurales de gobernabilidad; mientras que los problemas de gobierno propiamente dicho podrían ser analizados como problemas coyunturales de gobernabilidad. Camou, Antonio. **Tres miradas sobre la (in) gobernabilidad: eficacia, legitimidad y estabilidad política**. México, 2008. Disponible en línea:

En los dos gobiernos de la alternancia, sus respectivos Planes de Gobierno incorporaron un conjunto de estrategias para mejorar la eficacia y la eficiencia de la APF. El contenido de dichas estrategias corresponde a prácticas de Buen Gobierno o Buena gobernanza, cuya efectividad implica el control de la corrupción como elemento imprescindible, según se expone en el siguiente apartado.

Posteriormente se identifican los objetivos y propósitos de estas estrategias en el Plan Nacional de Desarrollo del Sexenio de Felipe Calderón, y finalmente se analizan su operación y sus resultados durante los primeros cuatro años su gobierno.

3.1 Eficacia, eficiencia y avance democrático a través de las prácticas de Buen Gobierno/Gobernanza en la gestión pública.

La eficacia de los gobiernos en el desempeño de sus actividades es fundamental para la estabilidad y el desarrollo de cada país, pero también lo es para la armonía global. Los diferentes organismos internacionales encargados de fomentar el desarrollo y evitar los desequilibrios que alteren el orden mundial, han impulsado diferentes estrategias para medir el desempeño de los gobiernos y mejorar la eficacia y la eficiencia del sector público²¹⁴.

Los resultados obtenidos no necesariamente han sido satisfactorios para todas las partes, sin embargo, a raíz de la apertura de los mercados internacionales, estas instituciones han reforzado, e incluso estandarizado algunas de esas estrategias, especialmente aquellas que se refieren a evitar la corrupción, ya que ésta dificulta y violenta la convivencia y la negociación entre los agentes económicos, políticos y sociales.

<http://www.antoniocamou.com.ar/TRES%20MIRADAS%20SOBRE%20LA%20GOBERNABILIDAD%20-%20CAMOU.htm>

²¹⁴ Desde la creación de la Sociedad de las Naciones, al término de la primera Guerra Mundial, se diseñaron estrategias de colaboración para mejorar el funcionamiento de los gobiernos participantes; asimismo, los créditos para financiar las reconstrucciones de posguerra o los destinados a promover el desarrollo, normalmente van acompañados de asistencia técnica orientada a las actividades del sector público.

En este apartado se analizan las propuestas contemporáneas de Buen Gobierno o Buena Gobernanza (*good governance*), para mejorar el desempeño gubernamental, generadas y difundidas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Elementos de estas propuestas han sido incorporados por los dos últimos gobiernos en México, y se les puede identificar en estrategias específicas establecidas en sus respectivos Planes Nacionales de Desarrollo.

De manera resumida, la gobernanza se refiere es el proceso de toma de decisiones y el proceso por el que éstas son implementadas, o no, e implica a los actores, formales e informales, que están involucrados en estos procesos, así como a las estructuras, formales e informales, que intervienen para poder implementar las decisiones. La gobernanza implica diversas dimensiones y alcances que derivan en aspectos específicos sobre el diseño e implementación de los asuntos públicos o comunes a un grupo específico de la sociedad.²¹⁵

Una de estas derivaciones es la *Buena gobernanza (good governance)*, en la que se inscriben las prácticas del llamado *Buen Gobierno* incorporado en el Sexenio de Vicente Fox dentro del PND 2001-2006 y también las estrategias para la eficacia y eficiencia contempladas por el gobierno de Felipe Calderón en el PND 2007-2012 y que se revisarán más adelante.

El Buen Gobierno (*good governance*) se ha difundido desde principios de los años 90 a partir de un estudio realizado por el Banco Mundial sobre la crisis en África Subsahariana y sus dificultades para acceder al crecimiento sostenido.²¹⁶ El estudio muestra que esta problemática es consecuencia del mal gobierno (*por governance*) de la región, ya que éste había dificultado el arribo y establecimiento de inversiones extranjeras, imprescindibles para aquellas naciones. Asimismo, señala que las características del mal gobierno son problemas como: a) la falta de responsabilidad y

²¹⁵ Gobernanza corporativa, internacional, nacional y local, o bien en relación con las instituciones políticas, de justicia, de mercado, de gestión pública o de la sociedad civil.

²¹⁶ Berg, Elliot. *El desarrollo acelerado en África al sur del Sahara*. World Bank, 1989. World Bank *Governance and Development*, Washington, 1992.

de una rendición de cuentas de los poderes públicos; b) la falta de transparencia; c) la escasa capacidad de previsión de los políticos y funcionarios; y d) la ausencia del Estado de derecho. Derivado de este estudio, se originó el análisis del gobierno como un agente principal, pero no exclusivo dentro de la gobernanza, y surgió la propuesta para mejorar su desempeño, destacando la importancia del Buen Gobierno en el desarrollo económico de las naciones y a nivel mundial.²¹⁷

A continuación se exponen algunas consideraciones sobre gobernanza y la buena gobernanza, que permitirán contextualizar su implementación en México durante los últimos diez años.

De acuerdo con Francisco Longo,²¹⁸ la complejidad de la agenda pública conlleva a que los gobiernos y sus organizaciones carezcan de la capacidad y de la legitimidad en la producción de respuestas públicas; la gobernanza surge en este contexto, y aunque el gobierno sigue siendo un actor central, debe compartir la esfera pública con otros actores públicos y privados.²¹⁹

De manera más detallada, Longo señala que la gobernanza se explica necesariamente en dos dimensiones; la primera corresponde a su definición y la segunda a lo que entraña o significa:

1. Gobernanza es el *conjunto de arreglos institucionales mediante los cuales se preparan, adoptan y ejecutan las decisiones públicas en un entorno social determinado.*²²⁰

Incluye estructuras, procesos, relaciones entre actores, reglas, mecanismos de imposición, control y rendición de cuentas, incentivos, normas informales y en

²¹⁷ World Bank **Governance and Development**, Washington, 1992.

²¹⁸ Longo, Francisco. **Los desafíos de la gobernanza en los sistemas públicos iberoamericanos**, Conferencia Magistral presentada el 28 de octubre de 2009 en el XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía, Brasil, 2009

²¹⁹ Entre otras condiciones surgidas en la nueva esfera pública, Longo señala las siguientes: mercados y redes que disputan la hegemonía a las jerarquías públicas, *nuevos marcos políticos supranacionales inducidos por la globalización*, el desarrollo de las formas de participación social, la expansión de las asociaciones de defensa de causas públicas y el aumento del peso de los medios en la formación de la opinión pública. *Ibidem*, pp1-2.

²²⁰ Longo. *op. cit.*, p.2.

general todos los instrumentos que inciden sobre las decisiones en la esfera pública.

2. Gobernanza entraña *la aspiración a una acción pública de calidad, al modo de un atributo que caracteriza a las sociedades capaces de afrontar con éxito los desafíos del progreso y el bienestar.*²²¹

En la segunda dimensión, Longo define tres perspectivas de acuerdo al énfasis que se da a sus componentes:

1. *Gobernanza democrática*: elementos que facilitan la aproximación e incorporación de los ciudadanos a la acción pública.²²²
2. *Gobernanza eficaz*: elementos de capacidad para actuar con eficacia y conseguir los resultados pretendidos.
3. *Buena gobernanza (good governance)*: marcos institucionales que garantizan un funcionamiento eficaz de los mercados y facilitan el desarrollo del empresariado y la formación de capital social.²²³ Corresponde a la óptica desde la que los organismos internacionales implicados en la promoción del desarrollo consideran a la Gobernanza.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) define a la gobernanza como *el proceso de elaboración de decisiones y el proceso por el cual las decisiones son implementadas (o no son implementadas).*²²⁴ Su análisis se enfoca en los actores formales e informales involucrados en la hechura e implementación de las decisiones, así como en las estructuras formales e informales para elaborar e implementar las decisiones. Considera a la Buena gobernanza como el modelo ideal de gobernanza (no de gobierno), cuyas características principales la definen como participativa, con consenso orientado, responsable, transparente, sensible a las necesidades presentes y

²²¹ *Ibíd.*, p. 2.

²²² En esta perspectiva, la democracia, además de poseer valor legitimador, desempeña un papel funcional en la gobernanza. *Ibíd.* p.2

²²³ *Ibíd.* P.2

²²⁴ ***What is good governance?*** United Nations, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. ESCAP, 2009, disponible en : <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>(acceso el 10 de septiembre de 2011)

futuras de la sociedad, eficaz y eficiente²²⁵, equitativa e incluyente y que sigue las reglas del estado de derecho.

Por tanto, desde la definición de la ONU, la Buena gobernanza asegura que la corrupción sea minimizada, las opiniones de las minorías sean tomadas en cuenta y que las voces de los más vulnerables en la sociedad se escuchen en la toma de decisiones. Significa también que las instituciones y procesos produzcan resultados que satisfagan las necesidades de la sociedad al hacer el mejor uso de los recursos a su disposición.²²⁶

Asimismo, la ONU aclara que la Buena gobernanza es un ideal que es difícil de lograr en su totalidad y que muy pocos países y sociedades han llegado a lograr una buena gobernanza en su totalidad. Sin embargo, propone que para garantizar el *Desarrollo Humano Sustentable*, promovido por el PNUD²²⁷, deben tomarse medidas para trabajar hacia este ideal con el objetivo de hacerla realidad.

El PNUD utiliza el término buen gobierno como sinónimo de gobernabilidad democrática en la que, además de asegurar que la corrupción sea minimizada y que las instituciones y procesos produzcan resultados que satisfagan las necesidades de la sociedad, hace énfasis en la participación social, misma que a su vez, implica una participación política significativa y global, en la que la población participe más en la toma de decisiones públicas.

De manera similar a la ONU, la OCDE señala que la Gobernanza se refiere a los *acuerdos formales e informales que determinan cómo se toman las decisiones públicas y cómo se llevan a cabo las políticas públicas desde la perspectiva del respeto a los valores constitucionales de un país. La administración pública es uno de los pilares centrales de la gobernanza.*²²⁸ Como puede apreciarse, su definición implica la ejecución de políticas públicas como resultado del proceso decisional e incluye a los valores constitucionales como marco de referencia para su implementación.

²²⁵ El concepto de eficiencia en el contexto de la Buena gobernanza también implica el uso sostenible de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.

²²⁶ *Loc. cit.*

²²⁷ Eje rector de los Programas de gobierno de Vicente Fox y de Felipe Calderón. El PNUD utiliza el término buen gobierno como sinónimo de gobernabilidad democrática.

²²⁸ OCDE (2011), *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*, OECD Publishing.

Desde la perspectiva de la OCDE, la Buena Gobernanza incluye seis elementos principales para la Buena Gobernanza, y agrega cinco elementos específicos con los cuales su diseño se asemeja más a la gobernabilidad democrática planteada por el PNUD, y que lo distingue de las perspectivas del FMI y el Banco Mundial.

Los elementos de Buena gobernanza referidos por la OCDE, se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro 22
Elementos de Buena Gobernanza
OCDE

	Elemento	Descripción
Elementos principales	Rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> El gobierno es capaz y tiene la intención de mostrar hasta qué punto las medidas que aplica y las decisiones que toma son congruentes con objetivos claramente definidos y acordados.
	Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> Las medidas que toma el gobierno, así como sus decisiones y los procesos que llevan a las mismas, están abiertos en un nivel de escrutinio adecuado para ser objeto de revisión por otros sectores del gobierno o por la sociedad civil y, en algunos casos, instituciones externas.
	Eficiencia y eficacia	<ul style="list-style-type: none"> El gobierno se esfuerza por generar productos públicos de calidad, incluyendo los servicios que presta a los ciudadanos, al mejor costo, y garantiza que lo ofrecido cumpla con las intenciones originales de los formuladores de políticas públicas.
	Capacidad de respuesta	<ul style="list-style-type: none"> El gobierno tiene la capacidad y la flexibilidad para responder con rapidez a los cambios en la sociedad, toma en cuenta las expectativas de la sociedad civil en la identificación del interés público general y tiene la voluntad de analizar su papel desde una perspectiva crítica.
	Visión prospectiva	<ul style="list-style-type: none"> El gobierno es capaz de prever problemas y temas a futuro, con base en los datos y las tendencias actuales; asimismo, diseña políticas públicas que toman en cuenta los costos futuros y los cambios previstos.
	Estado de derecho	<ul style="list-style-type: none"> El gobierno ejecuta las leyes, las regulaciones y los códigos de manera equitativa y transparente.
Otros elementos	Agilidad estratégica (capacidad del gobierno para prever y responder con flexibilidad a los retos de política pública), servicio público eficiente, un sistema judicial independiente, la rendición de cuentas en la administración de fondos públicos, una estructura institucional plural.	

*Principal elements of good governance*²²⁹ y OCDE (2011)²³⁰. *Elaboración propia.*

²²⁹**Principal elements of good governance.** Directorate for Public Governance and Territorial Development, OECD. Disponible en línea: <http://www.oecd.org/document/32/0,3746.html>

²³⁰OCDE (2011), op. cit. p.7

El Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), definen a la Gobernanza como *el conjunto de tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país. Este concepto incluye el proceso por el cual se elige, supervisa y reemplaza a las autoridades; la capacidad del gobierno de formular y aplicar adecuadamente políticas acertadas, y el respeto que los ciudadanos y el Estado muestran por las instituciones que rigen las interacciones económicas y sociales que se establecen entre ellos.*²³¹

Por Buen Gobierno, estas instituciones refieren un conjunto de reformas administrativas para mejorar la eficiencia del sector público, las adecuaciones institucionales²³² para realizar una reforma macroeconómica que facilite la inversión del sector privado y la lucha contra la corrupción.²³³

Con esta óptica del desempeño gubernamental, se diseñó la propuesta de **Buen Gobierno**,²³⁴ que el FMI definió en 1996 para los países que se benefician de su asistencia técnica y estrechamente vinculado a la lucha anticorrupción²³⁵. Su objetivo es promover una adecuada gestión de gobierno en todos sus aspectos, garantizando el Estado de Derecho, promoviendo la eficacia y la responsabilidad del sector público y haciendo frente a la corrupción, como el *marco en que puedan prosperar las economías.*²³⁶ La finalidad de esta agenda, consistía en favorecer la gobernabilidad en las naciones que participarían en los diferentes programas de financiamiento del FMI.

²³¹ Kaufmann, Daniel - Brookings Institution; Kraay, Aart - World Bank Development Research Group; y Mastruzzi, Massimo - World Bank Institute. **Worldwide Governance Indicators**. Disponible en línea: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

²³² Capacitación de los agentes gubernamentales, sociales y económicos en relación a la reforma económica.

²³³ Banco Mundial. **Governance and Development**, 1992.

²³⁴ Aunque el FMI y el Banco Mundial, conciben a los gobiernos inscritos dentro de la gobernanza, al traducir **Good Governance** al español, utilizan el término **Buen Gobierno**.

²³⁵ El Centro Europeo para estudios del Tercer Mundo, señala que esta estrategia, se impuso desde comienzos de los años ochenta a los países del Sur (planes de ajuste estructural, desreglamentaciones, privatizaciones, libre circulación de capitales, entre otros), y que ha dado pruebas de fracaso en todos los terrenos y en todos los continentes. **Buena gobernanza contra buen gobierno?** Centro Europeo para el Tercer Mundo, Comisión de derechos humanos 2004. Disponible en línea: http://www.cetim.ch/es/interventions_details.php?iid=46

²³⁶ Good Governance. International Monetary Fund. P.4

Para el Banco Mundial y el FMI, los indicadores fundamentales del Buen Gobierno son los que se describen en el *Cuadro .23*.²³⁷

Cuadro 23

Indicadores de Buen Gobierno Fondo Monetario Internacional –Banco Mundial	
Indicador	Descripción
1. Voz y rendición de cuentas	▪ Medida en que los ciudadanos de un país pueden participar en la selección de su gobierno, así como la libertad de expresión, la libertad de asociación y una prensa libre.
2. Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo:	▪ Probabilidad de que el gobierno sea desestabilizado por medios inconstitucionales o violentos, incluidos actos de terrorismo.
3. Eficacia del gobierno la calidad de los servicios públicos	▪ Capacidad de la administración pública y su independencia de las presiones políticas, y la calidad de la formulación de políticas.
4. Calidad normativa	▪ Capacidad del gobierno para establecer políticas y reglamentaciones adecuadas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.
5. Imperio de la ley	▪ Grado de confianza de los agentes en las reglas de la sociedad y su nivel de acatamiento —incluidos la calidad del cumplimiento de los contratos y los derechos de propiedad, la policía y los tribunales—, así como la probabilidad de que se cometan delitos y actos de violencia.
6. Control de la corrupción	▪ Medida en que se ejerce el poder público en beneficio privado, incluidas las formas de corrupción en pequeña y gran escala, y el control del Estado por minorías selectas e intereses privados.

Banco Mundial, 2008. Indicadores de Buen Gobierno. Elaboración propia

²³⁷ Kaufmann, Daniel y Mastruzzi, Massimo. **Indicadores mundiales de Buen Gobierno 1996-2007**. Governance Matters 2008. Instituto del Banco Mundial, y Aart Kraay, del Grupo de investigaciones sobre el desarrollo del Banco Mundial. Banco Mundial. 2008

Como se ha desplegado en esta revisión, la variación entre los conceptos de gobernanza utilizados por los principales organismos internacionales que participan o intervienen en el desarrollo de las naciones es mínima en cuanto a su contenido. Sin embargo, en el concepto de Buena Gobernanza, se observa cierta imprecisión en cuanto a su aplicación: el FMI y el BM, emplean el término Buen Gobierno para referir el contenido de *good governance*, intercambiando en la traducción dos conceptos diferentes entre sí: *governance* y gobierno.

Por lo que toca a los diseños que cada organización propone para la mejora del desempeño gubernamental (*Cuadro3*), todas ellas coinciden en que el funcionamiento de una administración pública eficaz es un atributo básico de gobernanza. En sus planteamientos subyace la eliminación de prácticas de corrupción, ya que ésta es una condición para la generación de bienes y servicios públicos de calidad, reduce la incertidumbre y genera efectos benéficos en los actores económicos y sociales. Otros elementos comunes son la eficiencia, a la que conciben ligada siempre con la eficacia; la responsabilidad de los agentes estatales reflejada como rendición de cuentas en los diferentes escenarios y niveles; y la promoción del Estado de Derecho.

Aunque en otros elementos se observan diferencias, éstas se enmarcan en los ámbitos de competencia de dichos organismos: por ejemplo, FMI y BM agregan la estabilidad política y la ausencia de violencia porque las relacionan con las capacidades financieras de los parámetros que definen el riesgo genérico de un país²³⁸, que se emplea para el otorgamiento de créditos y la definición de las tasas de interés correspondientes.

²³⁸ Riesgo Genérico. Es la expectativa de éxito o fracaso del sector empresarial debido a inestabilidad política, social y económica.

Cuadro 24

Elementos de Buen Gobierno ONU – OCDE - Fondo Monetario Internacional /Banco Mundial		
ONU <i>Características</i>	OCDE <i>Indicadores</i>	FMI-Banco Mundial <i>Indicadores</i>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Participativa ▪ Responsable ▪ Transparente ▪ Sensible a las necesidades presentes y futuras de la sociedad ▪ Eficaz y eficiente ▪ Apegada al Estado de Derecho 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rendición de cuentas ▪ Transparencia ▪ Eficiencia y eficacia ▪ Capacidad de respuesta ▪ Visión prospectiva ▪ Estado de derecho ▪ Agilidad estratégica ▪ Servicio público eficiente ▪ Sistema judicial independiente ▪ Rendición de cuentas en la administración de fondos públicos ▪ Estructura institucional plural 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Voz y rendición de cuentas ▪ Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo: ▪ Eficacia del gobierno la calidad de los servicios públicos ▪ Calidad normativa: ▪ Imperio de la ley ▪ Control de la corrupción:

ONU-OCDE- Banco Mundial. Indicadores de Buen Gobierno. Elaboración propia

De manera general, los países latinoamericanos se encuentran comprometidos al cumplimiento de estas agendas, en la medida en la que han formalizado acuerdos de colaboración con estos organismos, o bien, en la medida en que han avanzado en el desarrollo de sus democracias y con ello, han permitido o fomentado la participación de la sociedad en estos asuntos.

3.1.1 Gobernanza y Buena Gobernanza en México

En México, el arribo a la presidencia de los gobiernos de la alternancia generó expectativas ciudadanas sobre la posibilidad de que el avance democrático repercutiera en mayor eficacia y eficiencia en el desempeño de la APF. La administración del presidente Vicente Fox diseñó la *Agenda Presidencial de Buen*

Gobierno que derivó del punto 4.9 registrado en el PND 2001-2006.²³⁹ En dicho punto se planteó la necesidad de implementar *acciones capaces de transformar radicalmente los esquemas tradicionales de gestión para responder a grandes demandas y expectativas de la sociedad.*

Sus objetivos fundamentales fueron transparentar el uso de los recursos públicos y ofrecer información sobre el destino de éstos a la ciudadanía, así como crear nuevos mecanismos para reducir la corrupción y hacer más profesional el trabajo de los servidores públicos.

En la Agenda Presidencial de Buen Gobierno²⁴⁰ se establecieron seis líneas de acción para las instituciones públicas:

1. Gobierno Honesto y Transparente. Establecido como *una de las más altas prioridades de esa administración*, ya que con ello se podría derrotar a la corrupción, lograr que la ciudadanía confiara de nuevo en sus autoridades.
2. Gobierno Profesional. Orientado a la conformación de un servicio profesional capaz de *atraer, retener y motivar a las mejores mujeres y a los mejores hombres en el servicio público*, así como de capacitarlos y evaluarlos permanentemente, para que le cumplan de manera siempre oportuna y eficaz a la ciudadanía.²⁴¹
3. Gobierno de Calidad. Garantizar un gobierno comprometido con la calidad y la mejora permanente de los servicios a la ciudadanía (calidad total).
4. Gobierno Digital. Aprovechamiento de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, para reducir la corrupción, transparentar y hacer más eficiente a la función pública, y proporcionar servicios de mayor calidad.
5. Gobierno con Mejora Regulatoria. Un gobierno más ágil y flexible, en el que la administración pública elimine el exceso de trámites, sin abandonar sus responsabilidades.

²³⁹ PND 2001-2006, p. 63.

²⁴⁰ *Agenda de Buen Gobierno* presentada por Vicente Fox el 6 de noviembre de 2002, en el marco del 2º Foro de Innovación y Calidad en la Administración Pública.

²⁴¹ *Ibidem*, p. 17.

6. Gobierno que Cueste Menos. Alcanzar un gobierno eficiente; es decir, que haga más con menos y que invierta de la mejor manera posible para proporcionar mejores servicios con menos recursos.

Los resultados oficiales de estos programas se encuentran registrados en los seis Informes Anuales de Ejecución del PND 2001-2006. De todos ellos, cabe destacar que para el año 2011, la OCDE reconoció el trabajo iniciado por el gobierno de Vicente Fox en materia de profesionalización del servicio público -*Servicio Profesional de Carrera de la APF (SPC)* -, aunque formula algunas recomendaciones para mejorarlo y recobrar la confianza en esta materia y en el gobierno en general.²⁴²

En el PND 2007-2012 formulado por el gobierno de Felipe Calderón, se señala, de manera general, que la operación de las líneas de acción para el Buen Gobierno de Vicente Fox tuvo resultados escasos, fundamentalmente porque no se logró controlar la corrupción, y ésta *inhibe la eficacia y eficiencia del gobierno en la provisión de bienes públicos*²⁴³. A la letra, como parte del diagnóstico del punto 5.4 Eficacia y eficiencia gubernamental del PND 2007-2012, el nuevo gobierno señaló lo siguiente:

En el pasado se establecieron una serie de candados para evitar la corrupción, pero lamentablemente los resultados han sido escasos: 28% de los mexicanos admiten que, ellos o una persona que vive en su hogar, pagaron algún soborno durante el año anterior (2006) y 43% considera que el gobierno no combate la corrupción sino que la fomenta. De acuerdo con el Índice de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Mexicana, de un total de 35 trámites evaluados a nivel nacional, en el 10.1% de los casos se dio algún soborno para obtener el servicio. Es evidente que no se ha logrado eliminar la corrupción en el gobierno. La Encuesta de Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial muestra que 20% de las empresas reconocen haber realizado pagos extraoficiales para influir en el contenido de nuevas leyes, políticas y regulaciones; asimismo, el 13% de las empresas encuestadas admite que ha pagado algún soborno para influir en funcionarios públicos a nivel federal. La encuesta calcula que dichas

²⁴² OCDE (2011), *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*, OECD Publishing, p.55.

²⁴³ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, p. 285.

*empresas gastan en promedio 6% de sus ingresos en la corrupción burocrática administrativa con el Gobierno Federal. Quien aprendió a transitar dentro del laberinto burocrático, supo cómo sacar provecho de la violación de la ley. El cumplimiento de la norma se ha fincado en la simulación. Las acciones de supervisión y control han descuidado el mejoramiento de procesos y no se ha consolidado una verdadera cultura de servicio a la comunidad en la función pública.*²⁴⁴

Este era el escenario en 2006, al finalizar el sexenio de Vicente Fox e iniciar el de Felipe Calderón en materia de eficiencia y eficacia en el funcionamiento de la Administración pública, como primera aproximación del gobierno federal a los esquemas de gobernanza pública. En el siguiente apartado, se revisa cómo fueron retomados estos temas por el gobierno de Felipe Calderón, y los resultados que de ellos se obtuvieron.²⁴⁵

3.2 Eficacia y eficiencia dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

El PND 2007-2012, establece que el principio rector del gobierno de Felipe Calderón es *Desarrollo Humano Sustentable*, al cual define como el *proceso permanente de ampliación de las capacidades y libertades que permita a todos los mexicanos tener una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras*:²⁴⁶ Asimismo, señala que en su contenido se asume el propósito del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD)²⁴⁷: *crear una atmósfera en que todos puedan aumentar su capacidad y las oportunidades puedan ampliarse para las generaciones presentes y futuras*.²⁴⁸

En este contexto, en el Plan se definen diez objetivos nacionales (*Cuadro 25*), que de manera general, se pretenden lograr a través de las acciones de gobierno durante el

²⁴⁴ Ibídem, pp.285-286

²⁴⁵ Como podrá apreciarse, en general fueron menores a los obtenidos por el gobierno de Fox, al que tomó como referencia a superar.

²⁴⁶ Ibídem, p.23.

²⁴⁷ PNUD (1994, septiembre). **Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 1994**. Una nueva forma de cooperación para el desarrollo. Disponible en: <http://indh.pnud.org.co/files/rec/nuevaformacooperacion1994.pdf>.

²⁴⁸ PND 2007-2012, op. cit, , p.23

sexenio, y se presenta la Visión México 2030 (*Cuadro 26*), establecida en el propio PND.

El Plan se despliega temáticamente en cinco ejes de política pública, cada uno de los cuales plantea un aspecto de la situación del país y los objetivos y estrategias del gobierno para darles atención:

1. Estado de Derecho y seguridad;
2. Economía competitiva y generadora de empleos;
3. Igualdad de oportunidades;
4. Sustentabilidad ambiental; y
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

El quinto eje, *Democracia efectiva y política exterior responsable*, tiene como propósitos la ciudadanía de la política y el apego a los preceptos del derecho internacional asentados en la Constitución²⁴⁹, para lo cual establece cuatro principios rectores a los que deben sujetarse las políticas del sexenio (*Cuadro 27*).²⁵⁰

Cuadro 25

Objetivos Nacionales en el PND 2007-2012²⁵¹

1. Garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, y asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia.
2. Garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho, fortalecer el marco institucional y afianzar una sólida cultura de legalidad para que los mexicanos vean realmente protegida su integridad física, su familia y su patrimonio en un marco de convivencia social armónica.

²⁴⁹ De acuerdo con el PND 2007-2012, se pretende contribuir a conformar una democracia efectiva en la que se reduzca la brecha entre los ciudadanos y sus representantes, mediante mecanismos de transparencia y rendición de cuentas y en la que se fomenten el diálogo y la formación de acuerdos entre los distintos poderes, órdenes de gobierno, así como entre éstos y las organizaciones políticas, p.274.

Asimismo, se considera a la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales, como principios que identifican a la política exterior de nuestro país y se señala que éstos coinciden con los de la Organización de las Naciones Unidas, p.293.

²⁵⁰ PND 2007-2012, pp. 274-275.

²⁵¹ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Desarrollo Humano Sustentable, pp.25-26.

Cuadro 25 (continuación)

Objetivos Nacionales en el PND 2007-2012²⁵²

3. Alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan a todos los mexicanos, especialmente a aquellos que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida.
4. Tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles, mediante el aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas.
5. Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados: alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución.
6. Reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad, y que esto se traduzca en que los mexicanos sean tratados con equidad y justicia en todas las esferas de su vida, de tal manera que no exista forma alguna de discriminación.
7. Garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos y para participar activamente en la vida política, cultural, económica y social de sus comunidades y del país.
8. Asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país, logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural y la calidad de vida de las generaciones futuras.
9. Consolidar un régimen democrático, a través del acuerdo y el diálogo entre los Poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos políticos y los ciudadanos, que se traduzca en condiciones efectivas para que los mexicanos puedan prosperar con su propio esfuerzo y esté fundamentado en valores como la libertad, la legalidad, la pluralidad, la honestidad, la tolerancia y el ejercicio ético del poder.
10. Aprovechar los beneficios de un mundo globalizado para impulsar el desarrollo nacional y proyectar los intereses de México en el exterior, con base en la fuerza de su identidad nacional y su cultura; y asumiendo su responsabilidad como promotor del progreso y de la convivencia pacífica entre las naciones.

²⁵² Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Desarrollo Humano Sustentable, pp.25-26.

Cuadro 26

Visión México 2030²⁵³

Hacia el 2030, los mexicanos vemos a México como un país de leyes, donde nuestras familias y nuestro patrimonio están seguros, y podemos ejercer sin restricciones nuestras libertades y derechos; un país con una economía altamente competitiva que crece de manera dinámica y sostenida, generando empleos suficientes y bien remunerados; un país con igualdad de oportunidades para todos, donde los mexicanos ejercen plenamente sus derechos sociales y la pobreza se ha erradicado; un país con un desarrollo sustentable en el que existe una cultura de respeto y conservación del medio ambiente; una nación plenamente democrática en donde los gobernantes rinden cuentas claras a los ciudadanos, en el que los actores políticos trabajan de forma corresponsable y construyen acuerdos para impulsar el desarrollo permanente del país; una nación que ha consolidado una relación madura y equitativa con América del Norte, y que ejerce un liderazgo en América Latina.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Cuadro 27

Eje 5. Democracia efectiva y política exterior responsable

Principios rectores

1. Es necesario reafirmar que la democracia constituye la base de la convivencia de todas las instancias de la vida nacional.
2. El Gobierno Federal hará todo lo necesario para desempeñarse con eficacia, responsabilidad y transparencia en todas sus acciones y competencias.
3. Toda política reflejará las demandas de la ciudadanía, propiciando su participación responsable en la toma de decisiones.
4. Toda política buscará fortalecer las instituciones de la república y por fomentar y desarrollar un federalismo responsable en todos los órdenes de la política pública.

PND 2007-2012, Elaboración propia.

²⁵³ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Desarrollo Humano Sustentable, p.25.

Del segundo principio deriva el punto *5.4 Eficacia y eficiencia gubernamental*, en el que se abarcan tres aspectos negativos para el buen desempeño gubernamental:

- a) El aumento de recursos destinados a la administración pública no se ha traducido necesariamente en una mayor eficacia y eficiencia general de sus servicios;
- b) la corrupción es un inhibidor de la eficacia y eficiencia del gobierno en la provisión de bienes público; y
- c) las acciones de supervisión y control han descuidado el mejoramiento de procesos y no se ha consolidado una verdadera cultura de servicio a la comunidad en la función pública.²⁵⁴

Para dar atención a estas problemáticas, el gobierno federal estableció el objetivo 4 del eje 5: *Mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la Administración Pública Federal para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos.*²⁵⁵

Para desarrollar este objetivo, se presentan cinco estrategias:

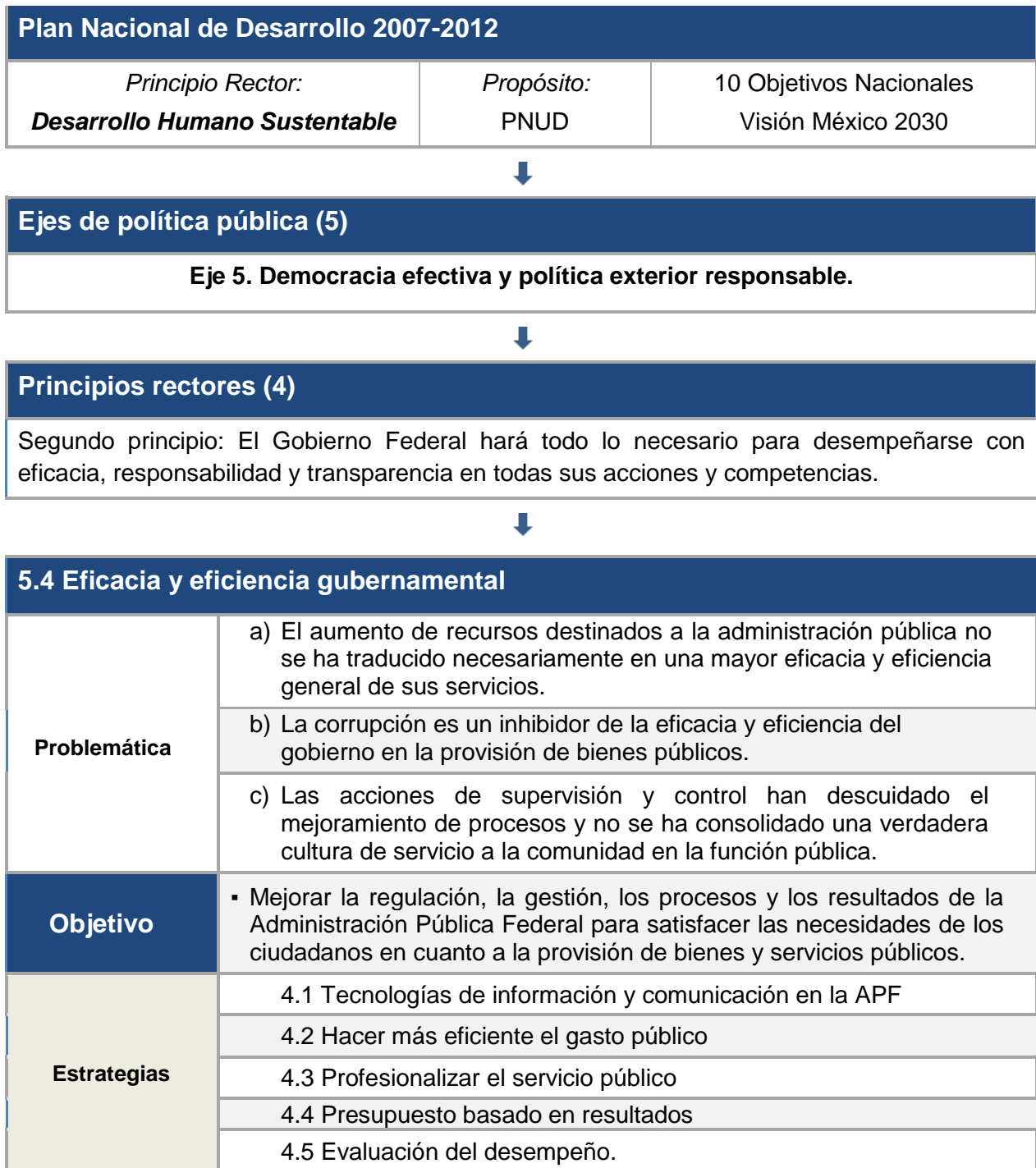
- 4.1 Elevar los estándares de eficiencia y eficacia gubernamental a través de la sistematización y digitalización de todos los trámites administrativos y el aprovechamiento de tecnologías de la información y comunicaciones para la gestión pública.
- 4.2 Hacer más eficiente la operación y el gasto de las dependencias y entidades federales.
- 4.3 Profesionalizar el servicio público para mejorar el rendimiento de las estructuras orgánicas de la APF.
- 4.4 Adoptar un modelo de diseño del presupuesto basado en resultados que facilite la rendición de cuentas y genere los incentivos para que la Administración Pública Federal cumpla las metas planteadas.
- 4.5 Evaluar el desempeño de los programas de gobierno y su impacto en la población.

²⁵⁴ *Ibíd.*, p. 285.

²⁵⁵ *Ibíd.*, p.286.

Cuadro 28

Eficacia y eficiencia gubernamentales en el PND 2007-2012



PND 2007-2012, Elaboración propia.

Como puede apreciarse en el Cuadro 28, ninguna de *las estrategias señaladas se orienta de manera directa a la solución de la problemática señalada con el inciso b).* *La corrupción es un inhibidor de la eficacia y eficiencia del gobierno en la provisión de bienes públicos.* Esto obedece a que, conforme a la estructura y alineación de los objetivos específicos en el PND 2007-2012, el tema sobre la corrupción se aborda desde dos ejes de política pública: el *Eje 1. Estado de Derecho y seguridad (Cuadro 29)*, y el *Eje 5. Democracia efectiva y política exterior.*

Por tanto, dentro del PND la corrupción se aborda desde dos perspectivas: en la primera como un tema sustantivo, correspondiente al ámbito de la justicia y la efectividad en la aplicación de las leyes cuyo propósito es impulsar la consolidación de una administración ética, eficaz, transparente y responsable²⁵⁶; y en la segunda, como un componente que en la gestión pública que contribuye a mejorar la eficacia y la eficiencia gubernamentales.

Así, el objetivo y las estrategias contra prácticas de corrupción y relacionadas con la eficacia en los programas gubernamentales, se incluyen en el punto 1.5 *Confianza en las instituciones públicas*, en el que se considera que la corrupción y la ineficacia de las instituciones generan impunidad y lesionan la credibilidad y la confianza ciudadana en el gobierno, dentro del objetivo *10. Combatir a la corrupción de forma frontal*, y se despliegan (entre otras estrategias de tipo sancionatorio para abatir la corrupción²⁵⁷), se establecen dos estrategias en las que se vincula a la corrupción con la eficacia en el desempeño de la función pública:

10.1 Promover una cultura anticorrupción; y

10.3 Reducir los trámites burocráticos con la finalidad de abatir la discrecionalidad.

²⁵⁶ *Ibíd.*, p 44.

²⁵⁷ Entre otras estrategias del Objetivo 10, se encuentran: 10.2 Difundir las sanciones que se aplican a los servidores públicos que incurrir en comportamientos ilícitos, para activar los mecanismos de sanción social, 10.6 Crear y mejorar mecanismos que faciliten la denuncia pública de los funcionarios que incurran en prácticas ilícitas, *Ibíd.*, pp 62-66.

Cuadro 29

Confianza en las instituciones públicas en el PND 2007-2012²⁵⁸

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012		
<i>Principio Rector:</i> Desarrollo Humano Sustentable	<i>Propósito:</i> PNUD	10 Objetivos Nacionales Visión México 2030
↓		
Ejes de política pública (5)		
Eje 1. Estado de Derecho y seguridad		
↓		
1.5 Confianza en las instituciones públicas		
Problemática	a) La corrupción y la ineficacia de las instituciones generan impunidad y lesionan la credibilidad y la confianza ciudadana en el gobierno.	
Objetivo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Combatir a la corrupción de forma frontal. 	
Estrategias	10.1 Cultura anticorrupción	
	10.3 Reducción de trámites burocráticos	

PND 2007-2012, Elaboración propia.

En síntesis, el PND 2007-2012, contiene siete estrategias para mejorar la eficacia y la eficiencia gubernamentales, que abarcan temas transversales en los que se involucra a todas las dependencias y entidades de la APF. Cabe mencionar, que todos estos temas *coinciden con o corresponden a* prácticas de Buen Gobierno o Gobernanza (que se revisa en el siguiente punto de este capítulo), impulsadas por organismos internacionales, aunque esto no es especificado en el Plan Sexenal del Gobierno Federal. De hecho, algunas de estas prácticas ya habían sido incorporadas bajo el rubro de Buen Gobierno en el sexenio anterior, e incluidas en el PND 2001-2006:

²⁵⁸ Incluye únicamente las estrategias del punto 1.5 Confianza en las instituciones, del Eje Estado de Derecho y Seguridad interrelacionadas con el punto 5.4 Eficacia y eficiencia gubernamentales (Cuadro 29), que de acuerdo al PND 2007-2012 contribuyen a mejorar el desempeño y los resultados de la función pública. PND, p-286

Cuadro 30

Prácticas de Gobernanza/Buen Gobierno contenidas en los dos últimos Planes Nacionales de Desarrollo

PND 2007-2012		PND 2001-2006	
Eficacia y eficiencia gubernamental	▪ Tecnologías de información y comunicación en la APF	▪ <i>Gobierno Digital</i>	Buen Gobierno
	▪ Hacer más eficiente el gasto público	▪ <i>Gobierno que Cueste Menos</i>	
	▪ Profesionalizar el servicio público	▪ <i>Gobierno Profesional</i>	
	▪ Presupuesto basado en resultados	▪ <i>Gobierno de Calidad</i>	
	▪ Evaluación del desempeño	▪ <i>Gobierno de Calidad</i>	
Estado de Derecho y seguridad	▪ Cultura anticorrupción	▪ <i>Gobierno Honesto y Transparente</i>	
	▪ Reducción de trámites burocráticos	▪ <i>Gobierno con Mejora Regulatoria</i>	

PND 2007-2012 y PND 2001-2006. Elaboración propia

Como se observa en el cuadro anterior, las estrategias para la mejorar el desempeño de la gestión en las Dependencias y Entidades de la APF, de alguna manera cubren los aspectos de Buena Gobernanza y/o Buen Gobierno, impulsados por organismos internacionales, y de cuyo cumplimiento, además de los resultados registrados por el gobierno federal en los Informes Anuales de Ejecución del PND, también se lleva registro en diversas estadísticas internacionales y se da cuenta de ellos en recomendaciones y reportes²⁵⁹ por parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en la que México participa como miembro desde 1994, el Banco Mundial, y el Fondo Monetario Internacional.

²⁵⁹ Ejemplo de ello son los Informes sobre el combate a la corrupción y promoción de la ética emitidos por la OCDE de manera bianual.

1.3 Prácticas de gobernanza en la APF durante el Gobierno de Felipe Calderón (primeros cuatro años)

Si bien durante el gobierno de Vicente Fox ya se habían aplicado estrategias de Buena Gobernanza, de acuerdo con el PND del gobierno de Felipe Calderón sus resultados fueron escasos como consecuencia de la corrupción, que no pudo ser controlada e inhibió la eficacia y la eficiencia en la prestación de los bienes y servicios públicos (ver punto 3.1.1).

La agenda de trabajo de Felipe Calderón en la materia, incluye los mismos temas que su antecesor desarrolló en el rubro de *Buen Gobierno* y los orienta en siete estrategias de eficiencia y eficacia para mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la APF (expuestas en el apartado anterior). A continuación se revisan los contenidos y resultados de operación de estas estrategias de acuerdo con datos registrados en los Informes de Ejecución del PND durante los primeros cuatro años del gobierno de Felipe Calderón.

Para cuantificar y poder evaluar la continuidad, integralidad y resultados de estas prácticas, se realizaron cuadros de elaboración propia a partir de los Informes de Ejecución del PND, de 2007 a 2010.

1.3.1 Tecnologías de información y comunicación en la APF (Cuadro 31)

ESTRATEGIA: Elevar los estándares de eficiencia y eficacia gubernamental a través de la sistematización y digitalización de todos los trámites administrativos y el aprovechamiento de tecnologías de la información y comunicaciones para la gestión pública.

ANÁLISIS DEL INDICADOR Y SUS RESULTADOS:

Cuadro 31*

Tecnologías de información y comunicación en la APF

ESTRATEGIA: Elevar los estándares de eficiencia y eficacia gubernamentales a través de la sistematización y digitalización de todos los trámites administrativos y el aprovechamiento de tecnologías de la información y comunicaciones para la gestión pública.

A partir de diferentes programas y actividades en esta materia, se pretende que los portales electrónicos de las dependencias y entidades del gobierno federal cuenten con diseños y contenidos estandarizados con base en los criterios definidos inicialmente por la Presidencia de la República, y a partir de la expedición del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Tecnologías de la Información y Comunicación,²⁶⁰ conforme a los criterios señalados por la Secretaría de la Función Pública.

Entre otros contenidos básicos, como son la Misión, la Visión y la notmateca institucionales, estos portales deben incluir la plataforma del Portal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.²⁶¹

Programa o actividad	Características	Logros o avances al 2010																												
<p><u>El Portal Ciudadano</u> (www.gob.mx)</p>	<p>Reúne en un sitio virtual la información, servicios y trámites electrónicos de las dependencias y entidades de la APF, para responder a las necesidades de servicios públicos con mayor demanda, solicitados por los ciudadanos.</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="5" data-bbox="926 781 1942 829"><i>Portal Ciudadano</i></th> </tr> <tr> <th data-bbox="926 829 1451 878">Indicadores</th> <th data-bbox="1451 829 1566 878">2007</th> <th data-bbox="1566 829 1682 878">2008</th> <th data-bbox="1682 829 1797 878">2009</th> <th data-bbox="1797 829 1942 878">2010</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="926 878 1451 927">Trámites y servicios electrónicos gubernamentales.</td> <td data-bbox="1451 878 1566 927">2,128</td> <td data-bbox="1566 878 1682 927">33</td> <td data-bbox="1682 878 1797 927">41</td> <td data-bbox="1797 878 1942 927">65</td> </tr> <tr> <td data-bbox="926 927 1451 976">Visitantes mensuales en promedio (en millones).</td> <td data-bbox="1451 927 1566 976">1.4</td> <td data-bbox="1566 927 1682 976">1.4</td> <td data-bbox="1682 927 1797 976">1.5</td> <td data-bbox="1797 927 1942 976">1.2</td> </tr> <tr> <td data-bbox="926 976 1451 1040">Calificación en el Índice Americano de Satisfacción del Cliente (ACSI).</td> <td data-bbox="1451 976 1566 1040">65/100</td> <td data-bbox="1566 976 1682 1040">66/100</td> <td data-bbox="1682 976 1797 1040">72/100</td> <td data-bbox="1797 976 1942 1040">n.d.</td> </tr> </tbody> </table>				<i>Portal Ciudadano</i>					Indicadores	2007	2008	2009	2010	Trámites y servicios electrónicos gubernamentales.	2,128	33	41	65	Visitantes mensuales en promedio (en millones).	1.4	1.4	1.5	1.2	Calificación en el Índice Americano de Satisfacción del Cliente (ACSI).	65/100	66/100	72/100	n.d.
<i>Portal Ciudadano</i>																														
Indicadores	2007	2008	2009	2010																										
Trámites y servicios electrónicos gubernamentales.	2,128	33	41	65																										
Visitantes mensuales en promedio (en millones).	1.4	1.4	1.5	1.2																										
Calificación en el Índice Americano de Satisfacción del Cliente (ACSI).	65/100	66/100	72/100	n.d.																										

*Elaboración propia, con datos de los cuatro primeros Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, del 2007 al 2010.

²⁶⁰ Diario Oficial de la Federación del 12 de julio de 2010.

²⁶¹ Los rubros del Portal de Transparencia son: *Estructura orgánica operativa; facultades y atribuciones de las unidades administrativas; Directorio, Remuneraciones; Unidad de enlace; Metas y objetivos; Servicios; Trámites, requisitos y formatos; Presupuesto; Auditorías; Subsidios; Concesiones, permisos y autorizaciones; Contrataciones; Marco normativo; Informes; Participación ciudadana; y Otra información relevante en materia de organización de archivos, fideicomisos, convenios con organizaciones de la sociedad civil y otra información relevante de las dependencias y entidades.*

Cuadro 31* (continuación)

Tecnologías de información y comunicación en la APF

Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (COMPRANET).

Sistema transaccional acreditado por el Banco Mundial, que contribuye a dar transparencia en los procesos de contratación pública de bienes, servicios, arrendamientos y obras públicas que se realizan con recursos federales. Pretende fomentar el ahorro y la eficiencia del gasto público, y mejorar la calidad de la gestión del abastecimiento de las dependencias y entidades de la APF.

CompraNet				
Indicadores	2007	2008	2009	2010
Municipios incorporados al sistema	471	565	788	<i>n.d.</i>
Proveedores registrados	<i>más de 75 mil</i>	<i>casi 85 mil</i>	<i>más de 110 mil</i>	2,646
Licitaciones	32,408	35,665	73,977	27,701
Monto adjudicado (<i>mdp</i>)	383,037.8	350,973	966,324	364,226

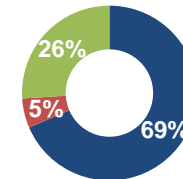
Incluye a todas las dependencias y entidades de la APF, las administraciones de las 32 entidades federativas y los municipios que se señalan en la tabla. En el IV Informe (2010), no se registró el número de municipios incorporados ni el acumulado de proveedores registrados; se menciona la operación de la nueva versión de CompraNet y se explica que la disminución en el número de licitaciones con respecto a 2009 obedece al incremento en las compras realizadas por el sector salud en el ejercicio 2009 y la reducción en los informes de PEMEX en CompraNet, de acuerdo con su nueva estructura normativa.

Número y monto de contrataciones registradas por tipo de procedimiento (2007-2010)								
Indicadores	2007		2008		2009		2010	
	Número	Monto	Número	Monto	Número	Monto	Número	Monto
Licitaciones	32,230	442,803	35,642	401,266	30,080	587,190	27,701	364,226
Invitación a cuando menos tres personas	7,926	9,470	9,084	98,367	8,118	22,105	9,363	13,802
Adjudicación directa	25,302	53,572	26,959	164,338	35,779	357,030	50,558	105,717
TOTAL	65,458	505,845	71,685	663,971	73,977	966,325	87,622	483,745

Fuente: Cuarto Informe de Ejecución del PND 2007-2012. Incluye recursos federales ejercidos por los gobiernos de las entidades federativas y municipios.

Monto por tipo de procedimiento de adjudicación 2007-2010
mdp

- Licitaciones
- Invitación a cuando menos tres personas
- Adjudicación directa



*Elaboración propia con los datos de los informes de Ejecución I-IV.

*Elaboración propia, con datos de los cuatro primeros Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, del 2007 al 2010.

De acuerdo con las cifras registradas de manera oficial, el 69% de las adquisiciones del Gobierno Federal, los gobiernos de los estados y los municipios inscritos, se han adjudicado a través de procesos de Licitación.

Cuadro 31 (continuación)

Tecnologías de información y comunicación en la APF

<p><u>Bitácora Electrónica de Obra Pública (BEOP).</u></p>	<p>Sistema informático de control de la Secretaría de la Función Pública (SFP) que permite el acceso a la información relacionada con la ejecución de la obra pública.</p> <p>La BEOP operaba únicamente en Petróleos Mexicanos (PEMEX). A partir de 2007, el programa informático se transfirió a la SFP, como responsable de su implementación en la APF y en las entidades federativas.</p> <p>Desde el mismo año, se incorporaron las siete instituciones líderes en el desarrollo de obra pública en la APF.²⁶²</p>	Bitácora Electrónica de Obra Pública (BEOP)			
		Indicadores	2007	2008	2009
		7	*	*	*
		*	*	*	17,656
			X*		
			X*		
			*/ CFE	1,661 / 39	4,029 / 80
		*	*	1,226 / 104	*
		*	*	*	21,130

* No se registraron cifras o porcentajes de avance o cumplimiento.

Los indicadores registrados en los Informes de Ejecución, además de presentar discontinuidad entre 2007 y 2010, no corresponden a los indicadores más importantes de las BEOP y con los cuales, se podría evaluar la eficacia de las BEOP como instrumentos cuya finalidad es permitir el control de: pagos extemporáneos, causales de terminación anticipada de contratos de obra, número de suspensiones imputables a la entidad y por caso fortuito o fuerza mayor, monto de gastos no recuperables, recepción de notificación de los trabajos en tiempo y forma, tiempo de autorización de ajuste de costos, pagos provisionales, precios unitarios por observación directa, así como de la atención oportuna de eventuales reclamos y controversias.

**Elaboración propia, con datos de los cuatro primeros Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, del 2007 al 2010.*

²⁶² Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (CAPUFE), Comisión Federal de Electricidad (CFE), Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y PEMEX.

Cuadro 31*(continuación)

Tecnologías de información y comunicación en la APF																													
<p><u>Registro Único de Contratistas de la Administración Pública Federal (RUC).</u></p>	<p>Padrón informático del Gobierno Federal; entró en operación el 2 de septiembre de 2010.</p>	<p>Registro Único de Contratistas de la Administración Pública Federal (RUC)</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="background-color: #cccccc;">Indicadores</th> <th style="background-color: #cccccc;">2010</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Número de dependencias y entidades dadas de alta</td> <td style="text-align: center;">75</td> </tr> <tr> <td>Número de contratistas registrados</td> <td style="text-align: center;">250*</td> </tr> </tbody> </table> <p style="text-align: center; font-size: small;">*54 de ellos en solicitud de validación.</p>			Indicadores	2010	Número de dependencias y entidades dadas de alta	75	Número de contratistas registrados	250*																			
Indicadores	2010																												
Número de dependencias y entidades dadas de alta	75																												
Número de contratistas registrados	250*																												
<p><u>Registro Único de Personas Acreditadas (RUPA).</u></p>	<p>Sistema que permite a los particulares acreditar su personalidad jurídica para realizar la gestión de trámites y servicios ante la APF.</p>	<p>Registro Único de Personas Acreditadas (RUPA)</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="background-color: #cccccc;">Indicadores</th> <th style="background-color: #cccccc;">2007</th> <th style="background-color: #cccccc;">2008</th> <th style="background-color: #cccccc;">2009</th> <th style="background-color: #cccccc;">2010</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Número de personas físicas inscritas</td> <td style="text-align: center;">36</td> <td style="text-align: center;">259</td> <td style="text-align: center;">55</td> <td style="text-align: center;">534</td> </tr> <tr> <td>Número de personas morales inscritas</td> <td style="text-align: center;">1,804</td> <td style="text-align: center;">5,834</td> <td style="text-align: center;">2,911</td> <td style="text-align: center;">8,567</td> </tr> </tbody> </table>			Indicadores	2007	2008	2009	2010	Número de personas físicas inscritas	36	259	55	534	Número de personas morales inscritas	1,804	5,834	2,911	8,567										
Indicadores	2007	2008	2009	2010																									
Número de personas físicas inscritas	36	259	55	534																									
Número de personas morales inscritas	1,804	5,834	2,911	8,567																									
<p><u>Agenda de Gobierno Digital (AGD).</u></p>	<p>Consiste en el uso y aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) para elevar el grado de eficiencia operativa gubernamental y al mismo tiempo contribuir al aumento en la competitividad del país.²⁶³</p> <p>Como parte del Programa Especial de Mejora de la Gestión 2008-2012, la Agenda de Buen Gobierno se divide en cuatro etapas: Análisis, integración y presentación e las acciones de mejora 2008-2009; Implantación de las acciones de mejora y fomento del uso de las TIC 2009-2010; Registro y evaluación de resultados 2010-2011; y Mejora continua 2011-2012.</p>	<p>Agenda de Gobierno Digital (AGD)</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="background-color: #cccccc;">Indicadores</th> <th style="background-color: #cccccc;">2007</th> <th style="background-color: #cccccc;">2008</th> <th style="background-color: #cccccc;">2009</th> <th style="background-color: #cccccc;">2010</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Número de dependencias y entidades participantes</td> <td style="text-align: center;">n.a.</td> <td style="text-align: center;">*</td> <td style="text-align: center;">*</td> <td style="text-align: center;">204</td> </tr> <tr> <td>Servicios registrados - incluye informativos, interactivos, transaccionales, integrados y de alto impacto.</td> <td style="text-align: center;">n.a.</td> <td style="text-align: center;">*</td> <td style="text-align: center;">12 trámites</td> <td style="text-align: center;">722</td> </tr> <tr> <td>Grado de madurez de gobierno digital</td> <td style="text-align: center;">n.a.</td> <td style="text-align: center;">*</td> <td style="text-align: center;">7.1</td> <td style="text-align: center;">*</td> </tr> <tr> <td>Proyectos incorporados</td> <td style="text-align: center;">n.a.</td> <td style="text-align: center;">*</td> <td style="text-align: center;">*</td> <td style="text-align: center;">1,441</td> </tr> </tbody> </table> <p style="font-size: small;">* No se registraron cifras o porcentajes de avance o cumplimiento.</p> <p>El análisis de los temas de la AGD debía iniciar en 2008, sin embargo, los primeros resultados se muestran hasta el Informe de Ejecución 2009. Aunque no coincide con las etapas previstas, partir de la expedición del <i>Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Tecnologías de la Información y Comunicación</i>,²⁶⁴ todas las dependencias y entidades deben elaborar anualmente un Plan Estratégico de Tecnologías de la Información (PETIC)²⁶⁵, y la SFP coordina la integración de todos ellos en el PETIC del gobierno federal.</p>			Indicadores	2007	2008	2009	2010	Número de dependencias y entidades participantes	n.a.	*	*	204	Servicios registrados - incluye informativos, interactivos, transaccionales, integrados y de alto impacto.	n.a.	*	12 trámites	722	Grado de madurez de gobierno digital	n.a.	*	7.1	*	Proyectos incorporados	n.a.	*	*	1,441
Indicadores	2007	2008	2009	2010																									
Número de dependencias y entidades participantes	n.a.	*	*	204																									
Servicios registrados - incluye informativos, interactivos, transaccionales, integrados y de alto impacto.	n.a.	*	12 trámites	722																									
Grado de madurez de gobierno digital	n.a.	*	7.1	*																									
Proyectos incorporados	n.a.	*	*	1,441																									

²⁶³ Como parte del Programa Especial de Mejora de la Gestión 2008-2012, la Agenda de Buen Gobierno dividía en cuatro etapas: Análisis, integración y presentación e las acciones de mejora 2008-2009; Implantación de las acciones de mejora y fomento del uso de las TIC 2009-2010; Registro y evaluación de resultados 2010-2011; y Mejora continua 2011-2012.

²⁶⁴ DOF, 12 de julio de 2010.

²⁶⁵ El Plan Estratégico de Tecnologías de Información y Comunicaciones (PETIC) contiene los proyectos y servicios tecnológicos de cada Institución.

Cuadro 31 (continuación)

Tecnologías de información y comunicación en la APF

<p><u>Ley de Firma Electrónica Avanzada</u></p>	<p>Es un conjunto de datos digitalizados, que se utiliza para identificar al emisor de mensajes electrónicos y asegurar que éstos no hayan sido modificados.²⁶⁶</p> <p>Se pretende su uso regular en los actos jurídicos, comunicaciones, prestación de servicios, trámites y procedimientos administrativos de la APF.</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="4">Ley de Firma Electrónica Avanzada</th> </tr> <tr> <th>Acciones</th> <th>2009</th> <th colspan="2">2010</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Elaboración del <i>Proyecto de Iniciativa de Ley de Firma Digital</i>.</td> <td>X</td> <td colspan="2"></td> </tr> <tr> <td>El Presidente de la República firmó la iniciativa de Ley de Firma Electrónica Avanzada, para su envío al Congreso de la Unión (8 de diciembre).</td> <td></td> <td colspan="2">X</td> </tr> </tbody> </table>	Ley de Firma Electrónica Avanzada				Acciones	2009	2010		Elaboración del <i>Proyecto de Iniciativa de Ley de Firma Digital</i> .	X			El Presidente de la República firmó la iniciativa de Ley de Firma Electrónica Avanzada, para su envío al Congreso de la Unión (8 de diciembre).		X																									
Ley de Firma Electrónica Avanzada																																										
Acciones	2009	2010																																								
Elaboración del <i>Proyecto de Iniciativa de Ley de Firma Digital</i> .	X																																									
El Presidente de la República firmó la iniciativa de Ley de Firma Electrónica Avanzada, para su envío al Congreso de la Unión (8 de diciembre).		X																																								
<p><u>Normateca Federal</u></p>	<p>Herramienta electrónica abierta al público en general para la difusión y consulta de las leyes, acuerdos, normas reglamentos, lineamientos y demás disposiciones de aplicación general en las dependencias y entidades de la APF.</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="5">Normateca Federal</th> </tr> <tr> <th>Indicadores</th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Visitas anuales</td> <td>454,591</td> <td>480,000</td> <td>502,800</td> <td>*</td> </tr> <tr> <td>Disposiciones consultadas</td> <td>601,290/¹</td> <td>*</td> <td>*</td> <td>*</td> </tr> <tr> <td>Usuarios registrados</td> <td>5,200</td> <td>22,088</td> <td>25,394</td> <td>*</td> </tr> <tr> <td>Disposiciones publicadas</td> <td>*</td> <td>620</td> <td>710</td> <td>779</td> </tr> <tr> <td>Índice de satisfacción de usuarios (puntos)²</td> <td>*</td> <td>*</td> <td>76</td> <td>*</td> </tr> <tr> <td>Manuales Administrativos de Aplicación General³</td> <td>n.a.</td> <td>n.a.</td> <td>n.a.</td> <td>9</td> </tr> </tbody> </table> <p>1/ Cifra publicada en el Primer Informe de Ejecución. 2/ Evaluación por la empresa <i>ForeseeResults</i>. 3/ <i>Instrumentos jurídicos para simplificar y estandarizar los procesos administrativos en la APF</i>.²⁶⁷</p> <p>*No se registraron cifras de avance o resultados.</p>	Normateca Federal					Indicadores	2007	2008	2009	2010	Visitas anuales	454,591	480,000	502,800	*	Disposiciones consultadas	601,290/ ¹	*	*	*	Usuarios registrados	5,200	22,088	25,394	*	Disposiciones publicadas	*	620	710	779	Índice de satisfacción de usuarios (puntos) ²	*	*	76	*	Manuales Administrativos de Aplicación General ³	n.a.	n.a.	n.a.	9
Normateca Federal																																										
Indicadores	2007	2008	2009	2010																																						
Visitas anuales	454,591	480,000	502,800	*																																						
Disposiciones consultadas	601,290/ ¹	*	*	*																																						
Usuarios registrados	5,200	22,088	25,394	*																																						
Disposiciones publicadas	*	620	710	779																																						
Índice de satisfacción de usuarios (puntos) ²	*	*	76	*																																						
Manuales Administrativos de Aplicación General ³	n.a.	n.a.	n.a.	9																																						

²⁶⁶ Su diseño se basa en estándares internacionales de infraestructura de claves públicas.

²⁶⁷ Los Nueve Manuales Administrativos de Aplicación General en la APF fueron emitidos entre el 12 de julio y el 9 de agosto de 2010; corresponden a acciones de mejora regulatoria. Ver el indicador *Revisión del acervo de las regulaciones internas*, Cuadro 15.

Cuadro 31 (continuación)

Tecnologías de información y comunicación en la APF

<p><u>Normatecas Internas</u></p>	<p>Simplificación regulatoria a través de las normatecas internas que operan en las dependencias y entidades de la APF.</p>	Normatecas Internas				
		Concepto	2007	2008	2009	2010
		Dependencias y entidades con normateca interna.	104	103	103	101
		Inventario de instrumentos disponibles.	17,200 ¹	16,991	n.r	
		Normas en inventario revisadas y avance en la mejora y simplificación.	Un tercio (avance)	4,413 normas		
		Desregulación - normas eliminadas.		1,319	1,981	11,960 ²
<p>1/ El 45% de esos instrumentos corresponde a manuales y procedimientos operativos internos. 2/ 6,285 administrativas y 5,641 sustantivas.</p>						

1.3.2 Hacer más eficiente el gasto público (Cuadro 32)

ESTRATEGIA

ESTRATEGIA 4.2 Hacer más eficiente la operación y el gasto de las dependencias y entidades federales.

ANÁLISIS DEL INDICADOR Y SUS RESULTADOS:

Cuadro 32

Hacer más eficiente el gasto público

ESTRATEGIA 4.2 Hacer más eficiente la operación y el gasto de las dependencias y entidades federales. Comprende medidas de austeridad y disciplina del gasto público.

Programa o actividad	Características	Logros o avances al 2010				
<p><u>Racionalizar el gasto administrativo.</u></p>	<p>Medidas para asegurar que el gasto público se ejerza con eficacia, eficiencia y transparencia, procurando que las dependencias y entidades de la APF trabajen dentro del marco de austeridad, racionalidad y ahorro.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se formalizó como objetivo del gobierno mediante la expedición del Decreto Presidencial publicado el 4 de diciembre de 2006 en el DOF, al cuarto día de la toma de posesión de Felipe Calderón. - Anualmente se incluyeron estas medidas en los Presupuestos de Egresos de la Federación; a partir de marzo de 2010, el Presidente dio a conocer el Programa Nacional de Reducción de Gasto Público (PNRGP). Las acciones para racionalizar el gasto administrativo se llevaron a cabo bajo los criterios de este programa. 	Racionalizar el gasto administrativo				
		Medidas o acciones realizadas	2007	2008	2009	2010
		Reducción del en los sueldos y salarios netos del Presidente de la República, los secretarios y subsecretarios de Estado, oficiales mayores, titulares de Unidad y equivalentes.	10%			
		Reducción del presupuesto para servicios personales.	2%	1%	2.9%	5,720m dp
		Reducción del gasto de operación.	5%	1%	13.2%	9,240m dp
		No incremento salarial a los servidores públicos de mandos medios y superiores, ni a los niveles homólogos.	X	X	X	X
		Ahorro por medidas adicionales de racionalidad y austeridad presupuestaria.	1,214.8 mdp		66,713.5 mdp ³	
		Congelamiento de plazas desocupadas		X ¹		
		Ahorro alcanzado.	25,500 mdp	3,809 mdp	90,704 mdp ²	14,960 mdp
		Reducción de las estructuras orgánicas y ocupacionales de los Órganos Internos de Control.				X
1/ De junio de 2008 que febrero de 2009.						
2/ Año de crisis económica mundial; como resultado de los menores ingresos públicos esperados para el año, se realizaron ajustes en el gasto programable por 90,704 mdp (7% superior a lo estimado). Para el gobierno federal estas reducciones presupuestarias fueron consideradas como ahorros. (Fuente: Tercer Informe de Ejecución).						
3/ Comunicación social, subsidios, bienes muebles, inmuebles y obra pública y otros rubros de gasto.						

Cuadro 32*(continuación)

Hacer más eficiente el gasto público																					
<p><u>Racionalizar el gasto administrativo</u> <i>Continuación.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>Programa Nacional de Reducción de Gasto Público (PNRGP).</u> 	<p>En el PNRGP se establecen criterios obligatorios para presupuestar y ejercer los recursos públicos, entre ellos, la condición de que los ahorros generados por las dependencias y entidades, se convierten en regularizables para los años subsecuentes. Esto es, en los rubros en los que se generó ahorro, éste se deberá conservar en los presupuestos de los siguientes ejercicios.</p>																				
<p><u>Reformas constitucionales en materia de salarios máximos</u>²⁶⁹.</p>	<p>Su objetivo es regular el sueldo anual de los servidores públicos, tomando como límite superior la remuneración del Presidente de la República.</p>																				
	<p>Según el comunicado de prensa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del 16 de marzo de 2010,²⁶⁸ referente a la presentación del Programa Nacional de Reducción del Gasto Público, los ahorros generados por el Gobierno Federal entre diciembre de 2006 y el año 2010 suman alrededor de 145 mdp; en tanto, los resultados registrados en los Informes Ejecución analizados ascienden a 134,973 mdp.</p> <p>Las diferencias obedecen a que, además de que los Informes de Ejecución analizados no incluyen el mes de diciembre de 2006, los rubros asentados en éstos no muestran necesariamente todos las acciones del Gobierno Federal; esto es, los Informes de Ejecución son los documentos oficiales que el Ejecutivo presenta al Congreso de la Unión para rendir cuentas sobre el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo; en tanto que el tema de los recursos ejercidos podría analizarse con mayor precisión a partir de los resultados de los Informes de Cuenta Pública de los años correspondientes.</p>																				
	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th colspan="5" style="background-color: #003366; color: white; text-align: center;">Reformas constitucionales en materia de salarios máximos .</th> </tr> <tr> <th style="background-color: #cccccc;">Acciones relevantes</th> <th style="background-color: #cccccc;">2007</th> <th style="background-color: #cccccc;">2008</th> <th style="background-color: #cccccc;">2009</th> <th style="background-color: #cccccc;">2010</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Aprobación de la iniciativa presidencial que faculta al Congreso para que, por medio de una Ley, establezca las bases generales de percepción pública a nivel nacional,²⁷⁰ establecer límites mínimos y máximos a dicha remuneración y que ningún servidor público gane más del salario asignado al Presidente de la República.</td> <td align="center">X</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Decreto emitido por la Comisión Permanente del Congreso, con aprobación de las dos Cámaras y de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, que reforma y adiciona los artículos constitucionales 75, 115, 116, 122, 123 y 127,²⁷¹ para fijar el sueldo máximo anual de los servidores públicos, teniendo como referencia la remuneración del Presidente de la República.</td> <td></td> <td></td> <td align="center">X</td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <p>- Con excepción de los integrantes del Poder Judicial Federal y Estatales, y de los Consejeros del IFE,²⁷² todos los servidores públicos de los tres poderes de la Unión, de los tres órdenes de gobierno, congresos estatales, Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), cabildos y organismos autónomos están sujetos a observar el contenido de dicho decreto.</p>	Reformas constitucionales en materia de salarios máximos .					Acciones relevantes	2007	2008	2009	2010	Aprobación de la iniciativa presidencial que faculta al Congreso para que, por medio de una Ley, establezca las bases generales de percepción pública a nivel nacional, ²⁷⁰ establecer límites mínimos y máximos a dicha remuneración y que ningún servidor público gane más del salario asignado al Presidente de la República.	X				Decreto emitido por la Comisión Permanente del Congreso, con aprobación de las dos Cámaras y de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, que reforma y adiciona los artículos constitucionales 75, 115, 116, 122, 123 y 127, ²⁷¹ para fijar el sueldo máximo anual de los servidores públicos, teniendo como referencia la remuneración del Presidente de la República.			X	
Reformas constitucionales en materia de salarios máximos .																					
Acciones relevantes	2007	2008	2009	2010																	
Aprobación de la iniciativa presidencial que faculta al Congreso para que, por medio de una Ley, establezca las bases generales de percepción pública a nivel nacional, ²⁷⁰ establecer límites mínimos y máximos a dicha remuneración y que ningún servidor público gane más del salario asignado al Presidente de la República.	X																				
Decreto emitido por la Comisión Permanente del Congreso, con aprobación de las dos Cámaras y de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, que reforma y adiciona los artículos constitucionales 75, 115, 116, 122, 123 y 127, ²⁷¹ para fijar el sueldo máximo anual de los servidores públicos, teniendo como referencia la remuneración del Presidente de la República.			X																		

²⁶⁸ Disponible en http://www.shcp.gob.mx/comunicados_principal/comunicado_015_2010.pdf; mayo de 2012.

²⁶⁹ La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión decretó las reformas y adiciones a los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales se publicaron en el DOF el 24 de agosto de 2009 con la aprobación de las cámaras de Diputados y Senadores, así como de la mayoría de las legislaturas de los estados.

²⁷⁰ Respetando la autonomía de las entidades federativas, los municipios y los Poderes de la Unión.

²⁷¹ DOF el 24 de agosto de 2009

²⁷² El Decreto establece que estos servidores públicos conservarán sus remuneraciones nominales aun entrando en vigor la legislación de referencia; sin embargo, las percepciones derivadas de bonos, estímulos y compensaciones deberán atenerse a la nueva norma y no deberán exceder lo previsto para el Presidente de la República.

Cuadro 32* (continuación)

Hacer más eficiente el gasto público

Conclusión de la Relación Laboral en la Administración Pública Federal.

Para la Conclusión de la Prestación de Servicios en Forma Definitiva de los Servidores Públicos de la APF, se definieron esquemas específicos para la aplicación de recursos: cancelación de plazas; compensación económica a los servidores públicos que decidieron concluir en definitiva la prestación de sus servicios en la AP; los que no implican cancelación de plazas.

Conclusión de la Relación Laboral en la Administración Pública Federal.

	2007	2008	2009	2010
Plazas canceladas	3,989	930	101	12,512
Costo total - Incluye gastos en materia de seguridad social.	1,836 (mdp)	1,055.5 (mdp)	222.8 (mdp)	3,895.8 (mdp)
Aplicación de esquemas que no aplican la cancelación de plazas	3,445.7 (mdp)			
Liquidaciones derivadas de juicios laborales promovidos y de laudos condenatorios, que no implican cancelación de plazas y consideran la restitución de recursos.	532 laudos 97.3 (mdp)	248.1 (mdp)		

Asesoramiento Preventivo en contrataciones públicas

Su objetivo es reforzar la labor preventiva en las contrataciones que realiza la APF y disminuir los costos de un actuar coercitivo. Pretende detectar y combatir las causas más comunes que generan problemas en las contrataciones públicas, que pudieran derivar en litigios onerosos en detrimento del patrimonio federal o la suspensión de la ejecución de obras públicas.

Asesoramiento preventivo en contrataciones públicas

	2007	2008	2009	2010
Proyectos incorporados	38	18	66	41
Valor de los proyectos (mdp)	438,000	145,000	144,280	102,716
Proyectos concluidos	10	5	15	119
Valor de los proyectos concluidos (mdp)	200,000	4,000	9,442	385,674

Política de contrataciones públicas.

Introducción y práctica de modalidades similares a prácticas internacionales en la materia y la utilización de tecnologías de la información y comunicación, que permitan ahorros significativos, como son los contratos marco, compras consolidadas, ofertas subsecuentes de descuentos y análisis de mercado.

Política de contrataciones públicas.

Concepto	2009	2010
Modalidad de ofertas subsecuentes de descuentos: Subastas en reversa. - Dependencias o entidades que compraron con esta modalidad	CFE: 2 IMSS: 1	IMSS: 2 PEMEX: 2
Modalidad de Contrato marco para la adquisición de vales de despensa - Dependencias o entidades que compraron con esta modalidad		"Algunas"
Modalidad de ofertas subsecuentes de descuentos: Subastas en reversa. - Ahorros obtenidos	2,897 mdp	169 mdp

Cuadro 32* (continuación)

Hacer más eficiente el gasto público

Programa de Compras de Gobierno a MIPYMES.

Estrategia para que la APF realice adquisiciones a las micro, pequeñas y medianas empresas.

Programa de Compras de Gobierno a MIPYMES				
Concepto	2007	2008	2009	2010
Monto de las compras del gobierno federal a la micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES)	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	17,660 mdp	61,315 mdp*

Este concepto se reportó por primera vez en el IV Informe de Ejecución, y se agregó como cifra comparativa el resultado alcanzado en 2009.

**La meta programada 2010 era de 46,193 mdp; logró ser superada en 32.7%.*

Testigos Sociales.

Son ciudadanos y organizaciones registradas ante la SFP, quienes participan con derecho a voz en los procedimientos de contratación que llevan a cabo las dependencias y entidades de la APF. Al término de su participación emiten un testimonio público sobre el desarrollo de los mismos.

Testigos Sociales				
Indicador	2007	2008	2009	2010
Testigos sociales registrados	23	29	34	39
-Personas Físicas	19	24	29	34
Testigos sociales registrados -Personas Morales	4	5	5	5
Designaciones de testigos	43	14	127	123
Montos de recursos asociados a procesos (mdp)	71,400	346,319	315,517	183,134

Fuente: Datos aportados por la Secretaría de la Función Pública para el IV Informe de Ejecución del PND.²⁷³

*Elaboración propia, con datos de los cuatro primeros Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, del 2007 al 2010.

²⁷³ IV Informe de Ejecución del PND, p.705.

Cuadro 32* (continuación)

Hacer más eficiente el gasto público

Comité Técnico del Consejo de Seguridad Nacional.

Instalado en 2008 para agilizar y dar transparencia a la adquisición de bienes, arrendamientos y servicios en materia de Seguridad Nacional.

Comité Técnico del Consejo de Seguridad Nacional

Concepto	2007	2008	2009	2010
Instalación		X		
Proveedores registrados en materia de Seguridad Nacional		37	83	186

*46 de ellos incorporados en 2009.

La información disponible sobre la operación de este Comité es más bien de tipo normativo. Destaca la elaboración de la *Base de Datos en Materia de Compras de Seguridad Nacional*, cuyo objetivo es agilizar el acceso de las instancias involucradas a la información ahí contenida, con el fin de elaborar los dictámenes simplificados que acrediten al procedencia de realizar contrataciones mediante los procedimientos de excepción a la licitación pública, y la actualización del Catálogo Multiusuario.

Resolución de Inconformidades

Se trata de dar solvencia a los procedimientos de inconformidad para controlar la legalidad contratación pública.

Resolución de Inconformidades

Concepto	2007	2008	2009	2010
Casos en los que se decretó la nulidad parcial o total del procedimiento de contratación.	n.d.	n.d.	502 (26.3%)	439 (25.1%)
Expedientes en los que los motivos de inconformidad se declararon infundados.	n.d.	n.d.	815 (42.7%)	630 (36%)
Asuntos en los que no se estudiaron a fondo las cuestiones planteadas (desechamientos, incompetencias y desistimientos, entre otros).	n.d.	n.d.	591 (31%)	682 (38.9%)
Composición de las resoluciones emitidas:				
a. Contratación de adquisiciones			966	873
b. Servicios			558	498
c. Obras públicas			376	342
d. Arrendamientos			8	9
e. Servicios relacionados con obra pública				29
Total de resoluciones emitidas.	n.d.	n.d.	1,908	1,751
Tiempo promedio de resolución (días hábiles)	n.d.	n.d.	38	44
Porcentaje de sostenimiento de las resoluciones de inconformidad impugnadas	n.d.	n.d.	91%	92%

*Elaboración propia, con datos de los cuatro primeros Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, del 2007 al 2010.

Cuadro 32* (continuación)

Hacer más eficiente el gasto público

Conciliaciones en los procesos de contratación pública.

Promueve una resolución equitativa de las desavenencias entre los proveedores y contratistas, derivadas de la ejecución de contratos celebrados con las dependencias y entidades de la APF y las entidades federativas que ejercen recursos federales.

Conciliaciones en los procesos de contratación pública

Concepto	2007	2008	2009	2010
Casos resueltos por acuerdo de voluntades	n.d.	129 ^{1/}	223	189
Casos en los que se dejaron a salvo los derechos de las partes.	n.d.	35	40	62
Asuntos concluidos	n.d.	164	263	251

1/ Entre ellos destacan los casos de la reconfiguración de la refinería de Minatitlán (110 millones de dólares) y seis procedimientos vinculados con Enciclomedia, en los que se logró un acuerdo que permitió pasar de una pretensión superior a 2,500 mdp a 1,653.6 mdp a favor del gobierno federal. (// Informe de Ejecución).

Extinción de Fideicomisos, mandatos y/o contratos análogos (FIMACAS) que ya cumplieron con los objetivos y fines para los que fueron creados en la APF.

Su propósito es agilizar el proceso de extinción de Fideicomisos, mandatos y/o contratos análogos que ya cumplieron con los objetivos y fines para los que fueron creados. Esta estrategia tiene pretende generar ahorros en el gasto público y fortalecer las políticas de transparencia y rendición de cuentas.

Extinción de Fideicomisos, mandatos y/o contratos análogos (FIMACAS) que ya cumplieron con los objetivos y fines para los que fueron creados en la APF

Concepto	2007 y 2008 ^{1/}	2009	2010
Actos jurídicos que se extinguieron por haber cumplido con el fin por el que habían sido creados.	57	n.d.	84
Actos jurídicos que se extinguieron por haber sido vehículos financieros de programas sociales sujetos a reglas de operación.	247	n.d.	248
Total de FIMCAS extintos en el ejercicio fiscal	304	18	332
Número total de actos jurídicos vigentes.	n.d.	354	369
Desglose de los actos jurídicos vigentes:			
a. Fideicomisos	n.d.	n.d.	328
b. Mandatos			31
c. Actos jurídicos análogos.			10

1/ Las cifras de los años 207 y 2008 se registraron de manera agregada en el II Informe de Ejecución, correspondiente al ejercicio 2008.

*Elaboración propia, con datos de los cuatro primeros Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, del 2007 al 2010.

1.3.3 Profesionalizar el servicio público (Cuadro 33)

ESTRATEGIA: Profesionalizar el servicio público para mejorar el rendimiento de las estructuras orgánicas de la Administración Pública Federal.

ANÁLISIS DEL INDICADOR Y SUS RESULTADOS:

Cuadro 33*

Profesionalizar el servicio público

ESTRATEGIA 4.3 Profesionalizar el servicio público para mejorar el rendimiento de las estructuras orgánicas de la Administración Pública Federal.

Se encuentra constituido el Consejo Consultivo del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, integrado por Consejeros representantes de las Secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y del Trabajo y Previsión Social; así como representantes de los Sectores Privado, Social y Académico. Su propósito es hacer recomendaciones generales, dar seguimiento a la operación y opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten la operación del Sistema del SPC.

Normatividad y disposiciones emitidas en el periodo:

2007: Emisión de las disposiciones normativas, entre ellas: descentralización de la operación en las dependencias a través de Comités técnicos de profesionalización y selección.

2008: Aprobación de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y a la Ley de Coordinación Fiscal,²⁷⁴ con vistas hacia la implantación del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño.

2009: Emisión de la guía técnica del Proceso de Planeación de las Estructuras Orgánicas y los criterios técnicos para la integración de actas administrativas y expedientes relativos a la separación del personal de confianza en las dependencias y entidades de la APF.

Programa o actividad	Características	Logros o avances al 2010				
<u>Servicio Profesional de Carrera (SPC)</u>	Su objetivo es la profesionalización de los recursos humanos que labora en las dependencias y órganos administrativos desconcentrados a los que les aplica la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPC).	Servicio Profesional de Carrera				
		Concepto	2007	2008	2009	2010
		Dependencias y entidades de la APF en las que se aplica la LSPC.	77	77	1/	74
		Plazas sujetas al SPC.		38,684	1/	35,851
		1/ En 2009 se mencionan 115,033 puestos de mando y enlace en 275 instituciones de la APF; sin embargo no se especifica que estén incorporados al Servicio Profesional de Carrera, ya que en el año siguiente, se da continuidad a los rangos registrados en 2007 y 2008.				

*Elaboración propia, con datos de los cuatro primeros Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, del 2007 al 2010.

²⁷⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículos 73, fracción XXVIII; 74, fracciones IV y VI; 79; 116; 122 y 134.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: artículos 31 y 37.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículos 85 y 110.

Ley de Coordinación Fiscal: artículos 48 y 49.

Cuadro 33*(continuación)

Profesionalizar el servicio público						
Programa o actividad	Características	Logros o avances al 2010				
<u>RHNet</u>	Sistema de soporte tecnológico para la operación del SPC. Tiene la capacidad de almacenar los datos de cada servidor público, desde su ingreso y hasta su separación de la APF.	RHNet				
		Concepto	2008	2009	2010	
		Servidores públicos registrados	n.d.	38,808	93,056	
		Operadores registrados	n.d.	n.d.	2,731	
		Visitas en promedio mensual	n.d.	n.d.	44,237	
Visitas al portal trabajaEn	450,000	376,000	507,904			
<p>- Como logro en 2008 únicamente se registró la <i>estabilización de la operación del sistema</i>; en 2009, se registraron sólo <i>mejoras</i> en el mismo.</p> <p>- En tanto que en 2010, el total de trabajadores inscritos en el Registro Único de Servidores Públicos (RUSP), ascendía a 1'252,122,²⁷⁵ la cobertura registrada en el Portal RHNet es apenas del 7.4 % del personal que labora en el Gobierno Federal.</p>						
<u>Subsistema de Planeación de Recursos Humanos.</u>	Permite definir las necesidades y el perfil del personal que demanda la APF para el ejercicio pleno de sus funciones.	Subsistema de Planeación de Recursos Humanos				
			2007	2008	2009	2010
		Instituciones que registraron su estructura orgánica.	71 de 77	67 de 77	76 de 76 ¹	74 ²
		Puestos de libre designación dictaminados	507	n.d.	n.d.	n.d.
		Puestos de libre designación autorizados por dictamen	50	n.d.	n.d.	n.d.
		Solicitudes de validación de niveles salariales / plazas involucradas	362 / 4,295	398 / 7,568	n.d.	n.d.
		Registro Único de Servidores Públicos (RUSP).- trabajadores inscritos	30,524	1'404,660	1'239,373	1'252,122
<p>1/El número de entidades sujetas al SPC se redujo a 76, en virtud de que el Centro Nacional de prevención de Desastres (CENAPRED) dejó de ser sujeto al SPC, derivado de su inclusión como una institución de seguridad nacional.</p> <p>2/ No se señala el total que debía registrarse en ese año.</p>						

*Elaboración propia, con datos de los cuatro primeros Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, del 2007 al 2010.

²⁷⁵ IV Informe de Ejecución del PND, p. 708.

Cuadro 33*(continuación)

Profesionalizar el servicio público																													
<u>Sistema de Aprobación y Registro de Estructuras Organizacionales (SAREO)</u>	Herramienta informática creada con el propósito de que las instituciones no sujetas a la Ley del Servicio Profesional de Carrera realicen el proceso para la aprobación y registro de sus estructuras orgánicas en línea de manera automatizada.	<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="5">Sistema de Aprobación y Registro de Estructuras Organizacionales (SAREO)</th> </tr> <tr> <th>Concepto</th> <th>2009</th> <th colspan="3">2010</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Instituciones no sujetas al SPF, cuya estructura orgánica se encuentra registrada en SAREO.</td> <td>33</td> <td colspan="3">188</td> </tr> <tr> <td>Total de puestos-plazas</td> <td>n.d.</td> <td colspan="3">33,177</td> </tr> </tbody> </table>			Sistema de Aprobación y Registro de Estructuras Organizacionales (SAREO)					Concepto	2009	2010			Instituciones no sujetas al SPF, cuya estructura orgánica se encuentra registrada en SAREO.	33	188			Total de puestos-plazas	n.d.	33,177							
Sistema de Aprobación y Registro de Estructuras Organizacionales (SAREO)																													
Concepto	2009	2010																											
Instituciones no sujetas al SPF, cuya estructura orgánica se encuentra registrada en SAREO.	33	188																											
Total de puestos-plazas	n.d.	33,177																											
<u>Sistema de Validación de Valuaciones de Puestos (SIVAL).</u>	Sistema automatizado que fue creado para que las Instituciones de la APF obtengan en línea el dictamen de validación de valuación de puestos, que es un requisito para realizar el registro de sus estructuras orgánicas.	<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="5">Sistema de Validación de Valuaciones de Puestos (SIVAL)</th> </tr> <tr> <th>Concepto</th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Puestos evaluados</td> <td></td> <td>5,784</td> <td>29,556</td> <td>8,482/1</td> </tr> <tr> <td>Porcentaje de rechazos de validación</td> <td></td> <td>44%</td> <td>37%</td> <td>20%</td> </tr> </tbody> </table> <p>1/ En el IV Informe de Ejecución se señala que la diferencia con respecto a 2009, obedece a la estabilización del proceso y por la reducción en el número de rechazos.</p>			Sistema de Validación de Valuaciones de Puestos (SIVAL)					Concepto	2007	2008	2009	2010	Puestos evaluados		5,784	29,556	8,482/1	Porcentaje de rechazos de validación		44%	37%	20%					
Sistema de Validación de Valuaciones de Puestos (SIVAL)																													
Concepto	2007	2008	2009	2010																									
Puestos evaluados		5,784	29,556	8,482/1																									
Porcentaje de rechazos de validación		44%	37%	20%																									
<u>Registro de Estructuras Orgánicas.</u>	Suma de las estructuras registradas de instituciones con SPC y las de aquellas que no se participan en éste (SAREO).	En el Informe de Ejecución 2010, se menciona que en total se aprobaron y registraron un total de 263 estructuras orgánicas, lo que representa el 95.6% de las instituciones de la APF. Sin embargo, las 74 en estructuras registradas con SPC y las 188 en SAREO, señaladas en el mismo informe, suman únicamente 262.																											
<u>Encuesta de Clima y Cultura Organizacional (ECCO) de la APF.²⁷⁶</u>	Mide la percepción de los servidores públicos considerando factores que influyen en el ambiente de trabajo con el objeto de incidir en su mejora y apoyar la calidad del servicio a la ciudadanía.	<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="5">Clima y Cultura Organizacional</th> </tr> <tr> <th>Concepto</th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Servidores públicos participantes</td> <td>528,335</td> <td>n.d.</td> <td>n.d.</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Instituciones públicas participantes</td> <td>267</td> <td>n.d.</td> <td>n.d.</td> <td>233</td> </tr> <tr> <td>Índice de satisfacción</td> <td>n.d.</td> <td>n.d.</td> <td>n.d.</td> <td>78%.</td> </tr> </tbody> </table>			Clima y Cultura Organizacional					Concepto	2007	2008	2009	2010	Servidores públicos participantes	528,335	n.d.	n.d.		Instituciones públicas participantes	267	n.d.	n.d.	233	Índice de satisfacción	n.d.	n.d.	n.d.	78%.
Clima y Cultura Organizacional																													
Concepto	2007	2008	2009	2010																									
Servidores públicos participantes	528,335	n.d.	n.d.																										
Instituciones públicas participantes	267	n.d.	n.d.	233																									
Índice de satisfacción	n.d.	n.d.	n.d.	78%.																									

*Elaboración propia, con datos de los cuatro primeros Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, del 2007 al 2010.

²⁷⁶La encuesta mide los siguientes factores: recompensas y reconocimientos, capacitación y desarrollo, mejora y cambio, calidad y orientación al usuario, equidad y género, comunicación, disponibilidad de recursos, calidad de vida laboral, balance trabajo-familia, colaboración y trabajo en equipo, liderazgo y participación, identidad con la institución y valores, austeridad y combate a la corrupción, enfoque a resultados y productividad, normatividad y procesos, profesionalización en la APF y el impacto de la encuesta en la institución.

Cuadro 33*(continuación)

Profesionalizar el servicio público

Subsistema de Ingreso

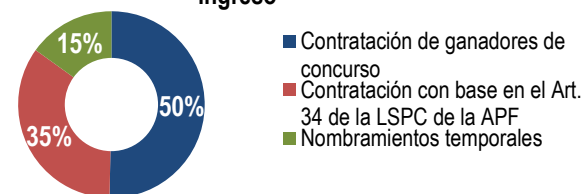
Establece los procedimientos para reclutar a los candidatos a través de convocatorias para ocupar los puestos del Sistema del Servicio Profesional de Carrera. Se pretende el acceso por méritos y en la igualdad de oportunidades, con imparcialidad y a través de evaluaciones objetivas y transparentes, para garantizar el acceso de los candidatos que demuestren satisfacer los requisitos del cargo y ser los más aptos para desempeñarlo.

Concursos públicos y sus resultados				
	2007	2008	2009	2010
Concursos públicos	4,585	7,774	6,576	7,137
Cuentan con ganador	1,980	3,322	3,278	4,632
Declarados desiertos	1,776	2,521	1,945	2,050
En proceso	765	1,701	1,300	354
Cancelados	64	230	53	101
Solicitudes de participación registradas	884,525	212,176	--	--
Aspirantes registrados	122,398	102,795	626,203	516,966*

* Se depuró la base de datos al eliminar bajas de aspirantes y registros duplicados.

Contratación de Servidores Públicos de Nuevo Ingreso por tipo de procedimiento				
	2007	2008	2009	2010
Contratación de ganadores de concurso.	1,980	3,322	3,278	4,632
Contratación con base en el Art. 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la APF.	--	4,698	2,295	2,089
Nombramientos temporales.	3,960	--	--	--

Contratación de Servidores Públicos de nuevo ingreso



Ocupación de Vacantes				
Concepto	2007	2008	2009	2010
Ocupación de vacantes durante el ejercicio fiscal	2,032	3,526	3,470	5,050
Ingreso por concurso	1,980	3,322	3,278	4,632
Movimientos laterales	52	204	192	418
Movimientos laterales / Ingresos por concurso	2.6	6.1	5.9	9.0

*Elaboración propia, con datos de los cuatro primeros Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, del 2007 al 2010.

Cuadro 33*(continuación)

Profesionalizar el servicio público

<p><u>Registro Único del Servicio Público Profesional</u></p>	<p>Información sistematizada sobre el ingreso, desarrollo, capacitación, certificación, evaluación del desempeño y separación de los servidores públicos de carrera.</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="5">Registro Único del Servicio Público Profesional (RUSPP)</th> </tr> <tr> <th>Concepto</th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Servidores sujetos al SPC inscritos en el RUSPP.</td> <td>30,524</td> <td>1,404,660</td> <td>1,239,373</td> <td>1'252,122</td> </tr> </tbody> </table>	Registro Único del Servicio Público Profesional (RUSPP)					Concepto	2007	2008	2009	2010	Servidores sujetos al SPC inscritos en el RUSPP.	30,524	1,404,660	1,239,373	1'252,122					
Registro Único del Servicio Público Profesional (RUSPP)																						
Concepto	2007	2008	2009	2010																		
Servidores sujetos al SPC inscritos en el RUSPP.	30,524	1,404,660	1,239,373	1'252,122																		
<p><u>Ocupación de las plazas vacantes de acuerdo a lo establecido en el Art. 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la APE, (LSPCAPF)</u></p>	<p>Contratación directa del personal requerido en casos de urgencia, riesgo de afectación o pérdida de recursos.</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="5">Servidores Públicos contratados de acuerdo al Art. 34 de la LSPCAPF</th> </tr> <tr> <th></th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Contratación con base en el Art. 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la APF.</td> <td>--</td> <td>4,698</td> <td>2,295</td> <td>2,089</td> </tr> </tbody> </table>	Servidores Públicos contratados de acuerdo al Art. 34 de la LSPCAPF						2007	2008	2009	2010	Contratación con base en el Art. 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la APF.	--	4,698	2,295	2,089					
Servidores Públicos contratados de acuerdo al Art. 34 de la LSPCAPF																						
	2007	2008	2009	2010																		
Contratación con base en el Art. 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la APF.	--	4,698	2,295	2,089																		
<p><u>Subsistema de Desarrollo Profesional.</u></p>	<p>Se integra por los procedimientos y mecanismos con base en los cuales los servidores públicos de carrera titulares podrán ocupar plazas de igual o mayor jerarquía tanto en las dependencias, como en instituciones públicas o privadas con las que las dependencias tengan celebrados convenios.</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="5">Subsistema de Desarrollo Profesional</th> </tr> <tr> <th></th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Movimientos laterales</td> <td>n.d.</td> <td>204</td> <td>192</td> <td>418</td> </tr> <tr> <td>Registro de Planes individualizados de Carrera</td> <td>2,607</td> <td>n.d.</td> <td>n.d.</td> <td>n.d.</td> </tr> </tbody> </table>	Subsistema de Desarrollo Profesional						2007	2008	2009	2010	Movimientos laterales	n.d.	204	192	418	Registro de Planes individualizados de Carrera	2,607	n.d.	n.d.	n.d.
Subsistema de Desarrollo Profesional																						
	2007	2008	2009	2010																		
Movimientos laterales	n.d.	204	192	418																		
Registro de Planes individualizados de Carrera	2,607	n.d.	n.d.	n.d.																		

*Elaboración propia, con datos de los cuatro primeros Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, del 2007 al 2010.

Cuadro 33*(continuación)

Profesionalizar el servicio público

<p><u>Subsistema de Capacitación y Certificación de capacidades</u></p>	<p>Procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera son inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo en la Administración Pública Federal.</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="5">Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades</th> </tr> <tr> <th>Concepto</th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Porcentaje de instituciones que registraron su Programa Anual de Capacitación a través de RHNet.</td> <td>n.a.</td> <td>91%</td> <td>94%</td> <td>95.9%</td> </tr> <tr> <td>Eficiencia terminal de las acciones de capacitación.</td> <td>n.a.</td> <td>n.a.</td> <td>82%</td> <td>88%</td> </tr> <tr> <td>Servidores públicos participantes en acciones de capacitación, en las instituciones sujetas al SPC.</td> <td rowspan="2">129,694</td> <td>178,865</td> <td>n.d.</td> <td>185,409</td> </tr> <tr> <td>Servidores públicos participantes en acciones de capacitación, en las instituciones no sujetas al SPC.</td> <td>1'354,372</td> <td>n.d.</td> <td>708,363</td> </tr> <tr> <td>Puestos sujetos al SPC ocupados por servidores públicos en proceso de obtención de nombramiento como servidor público de carrera.</td> <td>24,819</td> <td>17,809</td> <td>16,460</td> <td>28,444</td> </tr> <tr> <td>Servidores públicos que obtuvieron certificación.</td> <td>1,269</td> <td>n.d.</td> <td>6,792</td> <td>28,016</td> </tr> <tr> <td>Servidores públicos que no cubrieron los requisitos.</td> <td></td> <td></td> <td>n.d.</td> <td>428</td> </tr> <tr> <td>Cursos vigentes para Servidores Públicos en el Portal @Campus México.²⁷⁷</td> <td>156</td> <td>137</td> <td>n.d.</td> <td>126</td> </tr> <tr> <td>Cobertura del Portal @Campus México.</td> <td>38.066</td> <td>121.962</td> <td>n.d.</td> <td>n.d.</td> </tr> <tr> <td>Evaluaciones de cursos a través de @Campus.</td> <td></td> <td>8,364</td> <td>3,849</td> <td>2,985</td> </tr> </tbody> </table>	Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades					Concepto	2007	2008	2009	2010	Porcentaje de instituciones que registraron su Programa Anual de Capacitación a través de RHNet.	n.a.	91%	94%	95.9%	Eficiencia terminal de las acciones de capacitación.	n.a.	n.a.	82%	88%	Servidores públicos participantes en acciones de capacitación, en las instituciones sujetas al SPC.	129,694	178,865	n.d.	185,409	Servidores públicos participantes en acciones de capacitación, en las instituciones no sujetas al SPC.	1'354,372	n.d.	708,363	Puestos sujetos al SPC ocupados por servidores públicos en proceso de obtención de nombramiento como servidor público de carrera.	24,819	17,809	16,460	28,444	Servidores públicos que obtuvieron certificación.	1,269	n.d.	6,792	28,016	Servidores públicos que no cubrieron los requisitos.			n.d.	428	Cursos vigentes para Servidores Públicos en el Portal @Campus México. ²⁷⁷	156	137	n.d.	126	Cobertura del Portal @Campus México.	38.066	121.962	n.d.	n.d.	Evaluaciones de cursos a través de @Campus.		8,364	3,849	2,985
Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades																																																													
Concepto	2007	2008	2009	2010																																																									
Porcentaje de instituciones que registraron su Programa Anual de Capacitación a través de RHNet.	n.a.	91%	94%	95.9%																																																									
Eficiencia terminal de las acciones de capacitación.	n.a.	n.a.	82%	88%																																																									
Servidores públicos participantes en acciones de capacitación, en las instituciones sujetas al SPC.	129,694	178,865	n.d.	185,409																																																									
Servidores públicos participantes en acciones de capacitación, en las instituciones no sujetas al SPC.		1'354,372	n.d.	708,363																																																									
Puestos sujetos al SPC ocupados por servidores públicos en proceso de obtención de nombramiento como servidor público de carrera.	24,819	17,809	16,460	28,444																																																									
Servidores públicos que obtuvieron certificación.	1,269	n.d.	6,792	28,016																																																									
Servidores públicos que no cubrieron los requisitos.			n.d.	428																																																									
Cursos vigentes para Servidores Públicos en el Portal @Campus México. ²⁷⁷	156	137	n.d.	126																																																									
Cobertura del Portal @Campus México.	38.066	121.962	n.d.	n.d.																																																									
Evaluaciones de cursos a través de @Campus.		8,364	3,849	2,985																																																									
<p><u>Subsistema de Evaluación del Desempeño</u></p>	<p>Es el mecanismo mediante el cual se miden, tanto en forma individual como colectiva, los aspectos cualitativos y cuantitativos del cumplimiento de las funciones y metas asignadas a los servidores públicos, en función de sus habilidades, capacidades y del perfil determinado para el puesto que ocupan.</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="5">Subsistema de Evaluación del Desempeño</th> </tr> <tr> <th>Concepto</th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Servidores públicos sujetos al SPC evaluados</td> <td>n.d.</td> <td>29,237</td> <td>23,110</td> <td>22,520</td> </tr> <tr> <td>- Porcentaje del total a evaluar</td> <td></td> <td>97.8%</td> <td>99.6%</td> <td>98%</td> </tr> <tr> <td>Metas individuales evaluadas</td> <td>n.d.</td> <td>59,971</td> <td>81,593</td> <td>90,919</td> </tr> <tr> <td>Metas institucionales colectivas evaluadas</td> <td>n.d.</td> <td>6,342</td> <td>1,820</td> <td>2,563</td> </tr> </tbody> </table> <p>Los datos registrados en los Informes de Ejecución, correspondientes al Subsistema de Evaluación del Desempeño, permiten identificar el universo a evaluar y los tipos de evaluación en dos grandes grupos: personales e institucionales. Sin embargo, no contribuyen a la identificación de los resultados del desempeño de los servidores públicos evaluados.</p>	Subsistema de Evaluación del Desempeño					Concepto	2007	2008	2009	2010	Servidores públicos sujetos al SPC evaluados	n.d.	29,237	23,110	22,520	- Porcentaje del total a evaluar		97.8%	99.6%	98%	Metas individuales evaluadas	n.d.	59,971	81,593	90,919	Metas institucionales colectivas evaluadas	n.d.	6,342	1,820	2,563																													
Subsistema de Evaluación del Desempeño																																																													
Concepto	2007	2008	2009	2010																																																									
Servidores públicos sujetos al SPC evaluados	n.d.	29,237	23,110	22,520																																																									
- Porcentaje del total a evaluar		97.8%	99.6%	98%																																																									
Metas individuales evaluadas	n.d.	59,971	81,593	90,919																																																									
Metas institucionales colectivas evaluadas	n.d.	6,342	1,820	2,563																																																									

*Elaboración propia, con datos de los cuatro primeros Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, del 2007 al 2010.

²⁷⁷Para las capacidades de liderazgo, trabajo en equipo, orientación a resultados, negociación, visión estratégica, administración de proyectos, lenguaje ciudadano e Inglés

Cuadro 33*(continuación)

Profesionalizar el servicio público

<p><u>Subsistema de Separación</u></p>	<p>Aplicación de los procedimientos establecidos para que el nombramiento de un servidor público de carrera deje de surtir efecto, ya sea de manera temporal o total.</p>	<p>Subsistema de Separación</p>				
		<p>Concepto</p>	<p>2007</p>	<p>2008</p>	<p>2009</p>	<p>2010</p>
		<p>Separaciones de Servidores Públicos de Carrera</p>	<p>912</p>	<p>1,365</p>	<p>1,162</p>	<p>n.d.</p>
<p><u>Subsistema de Control y Evaluación</u></p>	<p>Mecanismos y procedimientos que permiten prevenir deficiencias y adoptar medidas correctivas a través del seguimiento, control y evaluación del funcionamiento y operación del Sistema, a partir del cual se planean objetivos, estrategias, acciones y metas para su perfeccionamiento.</p>	<p>Subsistema de Control y Evaluación</p>				
		<p>Concepto</p>	<p>2007</p>	<p>2008</p>	<p>2009</p>	<p>2010</p>
		<p>Programas Operativos Anuales de las instituciones sujetas al SPC registrados.</p>	<p>75</p>	<p>74</p>	<p>75</p>	<p>73</p>
		<p>Metas comprometidas reportadas por las instituciones sujetas al SPC.</p>	<p>97.4%</p>	<p>97%</p>	<p>80%</p>	<p>80%</p>
		<p>Atención de consultas en el Centro de Asesoría y Atención Técnica (CAAT). (Solicitudes de usuarios del portal www.trabajaen.gob.mx; consultas generales, recuperación de contraseñas).</p>	<p>n.d.</p>	<p>n.d.</p>	<p>15,080</p>	<p>17,071</p>

*Elaboración propia, con datos de los cuatro primeros Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, del 2007 al 2010.

1.3.4 Presupuesto basado en resultados (Cuadro 34)

ESTRATEGIA: Adoptar un modelo de diseño del presupuesto basado en resultados que facilite la rendición de cuentas y genere los incentivos para que la Administración Pública Federal cumpla las metas planteadas.

ANÁLISIS DEL INDICADOR Y SUS RESULTADOS:

El Presupuesto basado en Resultados (PbR) relaciona los objetivos y los programas del PND con los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), y con los programas presupuestarios, con la finalidad de identificar el vínculo entre las asignaciones y el destino final de los recursos públicos.

Cuadro 34*

Presupuesto basado en Resultados

ESTRATEGIA 4.4 Adoptar un modelo de diseño del presupuesto basado en resultados que facilite la rendición de cuentas y genere los incentivos para que la Administración Pública Federal cumpla las metas planteadas.

Desde 2007 y hasta 2010, se llevó a cabo la emisión de las bases normativas para la operación de este mecanismo de asignación y seguimiento del gasto, entre las que destacan los lineamientos para la actualización, mejora, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de los programas presupuestarios de 2010.

Programa o actividad	Características	Logros o avances al 2010				
<p><u>Presupuesto basado en Resultados (PbR)</u></p>	<p>El PbR es un modelo de asignación y evaluación del ejercicio de los recursos públicos, que permite relacionar los objetivos del PND con los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la APF, y con los programas presupuestarios.</p> <p>Su propósito es vincular las asignaciones y el destino final de los recursos públicos, fortalecer los programas prioritarios y estratégicos, y así lograr los resultados esperados, Se complementa con el Sistema Desempeño (SED). Ambos se implantaron durante 2007 y 2008, bajo la coordinación de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en el ámbito de sus respectivas atribuciones.</p>	Presupuesto basado en Resultados (PbR)				
		Medidas o acciones realizadas				
		<i>Revisión o acciones de mejora para la alineación de los objetivos de los programas presupuestarios de las dependencias y entidades de la APF, con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y los Programas Sectoriales, Especiales, Institucionales o Regionales</i>	X	X	X	X
		<i>Servidores públicos del gobierno federal capacitados en la instrumentación y operación del PbR.</i>	3,653	4,030	1/	1/
		<i>Evaluadores externos capacitados en la metodología del PbR</i>	315	99	n.d.	n.d.
		<i>Servidores públicos de los gobiernos estatales capacitados en la instrumentación y operación del PbR.</i>	n.d.	842	1/	1/
		<i>Indicadores seleccionados por las dependencias y entidades.</i>	n.d.	265	288	298
		<i>Programas presupuestarios incluidos en el PEF del ejercicio fiscal siguiente.</i>	n.d.	217	196	209
		<i>Matrices de Indicadores de Resultados registradas por las dependencias y entidades de la APF.</i>	n.d.	n.d.	n.d.	622
		<i>Indicadores construidos de manera ordenada (alineación PND-Programas Federales-Sectoriales-Especiales-Institucionales o Regionales con los programas presupuestarios)</i>	n.d.	n.d.	288	4,736
<p>1/ Las cifras de capacitación no fueron registradas en los Informes correspondientes a 2009 y 2010; sin embargo en el IV Informe de Ejecución se señala que entre 2007 y 2010, se capacitaron 27,275 servidores públicos a nivel nacional para aplicar el PbR y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).</p>						

*Elaboración propia, con datos de los cuatro primeros Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, del 2007 al 2010.

1.3.5 Evaluación del desempeño (Cuadro 35)

ESTRATEGIA 4.5 Evaluar el desempeño de los programas de gobierno y su impacto en la población.

ANÁLISIS DEL INDICADOR Y SUS RESULTADOS:

Cuadro 35*																													
Sistema de Evaluación del Desempeño																													
<p><u>Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)</u></p>	<p>Se trata de un conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permiten conocer su impacto social.</p>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th colspan="5" style="background-color: #003366; color: white;">Sistema de Evaluación del Desempeño</th> </tr> <tr> <th style="background-color: #cccccc;">Medidas o acciones realizadas</th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Porcentaje del gasto programable de la AFSEDF asociado al cumplimiento de resultados mediante una matriz para resultados.</td> <td style="text-align: center;">--</td> <td style="text-align: center;">30%</td> <td style="text-align: center;">42%</td> <td style="text-align: center;">45.4%</td> </tr> <tr> <td>Evaluaciones específicas de desempeño a programas que entregaron subsidios.</td> <td style="text-align: center;">1/</td> <td style="text-align: center;">192</td> <td style="text-align: center;">133</td> <td style="text-align: center;">126</td> </tr> <tr> <td>Servidores públicos de la APF y los gobiernos estatales capacitados.</td> <td style="text-align: center;">3,653</td> <td style="text-align: center;">n.d.</td> <td style="text-align: center;">11,728</td> <td style="text-align: center;">6,608</td> </tr> </tbody> </table>			Sistema de Evaluación del Desempeño					Medidas o acciones realizadas	2007	2008	2009	2010	Porcentaje del gasto programable de la AFSEDF asociado al cumplimiento de resultados mediante una matriz para resultados.	--	30%	42%	45.4%	Evaluaciones específicas de desempeño a programas que entregaron subsidios.	1/	192	133	126	Servidores públicos de la APF y los gobiernos estatales capacitados.	3,653	n.d.	11,728	6,608
Sistema de Evaluación del Desempeño																													
Medidas o acciones realizadas	2007	2008	2009	2010																									
Porcentaje del gasto programable de la AFSEDF asociado al cumplimiento de resultados mediante una matriz para resultados.	--	30%	42%	45.4%																									
Evaluaciones específicas de desempeño a programas que entregaron subsidios.	1/	192	133	126																									
Servidores públicos de la APF y los gobiernos estatales capacitados.	3,653	n.d.	11,728	6,608																									
<p>1/ Publicación de los lineamientos para la evaluación específica de desempeño a programas que entregan subsidios.</p>																													
<p><u>Programa Especial de Mejora de la Gestión en la APF 2008-2012 (PMG)</u></p>	<p>Es un instrumento estratégico de carácter obligatorio para las dependencias y entidades de la APF, que se enfoca a realizar mejoras sistemáticas a la gestión de las instituciones públicas y del Gobierno Federal. Se orienta a la maximización en la calidad de bienes, trámites y servicios, de manera simultánea con la minimización de sus costos. Con este programa, se busca incrementar el grado de desarrollo administrativo de las organizaciones públicas mediante la mejora de áreas comunes y la estandarización de sus procesos.</p>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th colspan="2" style="background-color: #003366; color: white;">Programa Especial de Mejora de la Gestión en la APF 2008-2012 (PMG)</th> </tr> <tr> <th colspan="2" style="background-color: #cccccc;">Medidas o acciones realizadas</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="vertical-align: top; width: 10%;">2007</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> · Diseño de la política pública, los objetivos, estrategias y líneas de acción para la mejora de la gestión hacia el logro de resultados en las dependencias y entidades de la APF 2007-2012. · Establecimiento de vínculos del gobierno mexicano, a través de la SFP, que aseguren la cooperación financiera y asistencia técnica de diversos organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. · Elaboración y publicación de los documentos normativos: Proyecto del Programa Especial de Mejoramiento de la Gestión en la APF 2007-2012; el Manual de Operación del Módulo Institucional del PMG; así como dos guías de operación del área de Calidad de Procesos y Servicios Públicos. </td> </tr> </tbody> </table>			Programa Especial de Mejora de la Gestión en la APF 2008-2012 (PMG)		Medidas o acciones realizadas		2007	<ul style="list-style-type: none"> · Diseño de la política pública, los objetivos, estrategias y líneas de acción para la mejora de la gestión hacia el logro de resultados en las dependencias y entidades de la APF 2007-2012. · Establecimiento de vínculos del gobierno mexicano, a través de la SFP, que aseguren la cooperación financiera y asistencia técnica de diversos organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. · Elaboración y publicación de los documentos normativos: Proyecto del Programa Especial de Mejoramiento de la Gestión en la APF 2007-2012; el Manual de Operación del Módulo Institucional del PMG; así como dos guías de operación del área de Calidad de Procesos y Servicios Públicos. 																			
Programa Especial de Mejora de la Gestión en la APF 2008-2012 (PMG)																													
Medidas o acciones realizadas																													
2007	<ul style="list-style-type: none"> · Diseño de la política pública, los objetivos, estrategias y líneas de acción para la mejora de la gestión hacia el logro de resultados en las dependencias y entidades de la APF 2007-2012. · Establecimiento de vínculos del gobierno mexicano, a través de la SFP, que aseguren la cooperación financiera y asistencia técnica de diversos organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. · Elaboración y publicación de los documentos normativos: Proyecto del Programa Especial de Mejoramiento de la Gestión en la APF 2007-2012; el Manual de Operación del Módulo Institucional del PMG; así como dos guías de operación del área de Calidad de Procesos y Servicios Públicos. 																												

*Elaboración propia, con datos de los cuatro primeros Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, del 2007 al 2010.

Cuadro 35* (continuación)

Programa Especial de Mejora de la Gestión en la APF 2008-2012 (PMG)

<p><u>Programa Especial de Mejora de la Gestión en la APF 2008-2012 (PMG)</u></p>	Programa Especial de Mejora de la Gestión en la APF 2008-2012 (PMG)	
	Medidas o acciones realizadas	
	2008	<ul style="list-style-type: none"> · Capacitación de 2,065 servidores públicos responsables de la ejecución del Programa en sus instituciones. · Establecimiento de convenios de desempeño en temas relacionados con la mejora de la gestión, entre la SFP y la SHCP con cinco de las principales empresas paraestatales.²⁷⁸ Construcción de un registro único de trámites gubernamentales para mejorar la gestión de las instituciones, evitar duplicidad en las instituciones y desinformación en los ciudadanos.²⁷⁹ · Emisión de la convocatoria ciudadana para identificar “el trámite más inútil”, que concluyó el 31 de octubre con la participación de 21,113 registros.
2009	<ul style="list-style-type: none"> -Capacitación de 461 servidores públicos de la SFP para aplicar el Programa. -Realización de más de 130 proyectos específicos de mejoras sustantivas y de alto impacto ciudadano para acceder a trámites y servicios, dentro de los cuales destacan: <ul style="list-style-type: none"> · Portal tuempresa.gob.mx, para facilitar la apertura de una empresa a través de un portal del Gobierno Federal. · Concertación de citas médicas por teléfono. · Consulta pública de la Norma Oficial Mexicana 24 para el uso de un expediente clínico electrónico. · Impulso a la Bitácora Electrónica de Obra. · Implementación del sistema automatizado de la PROFECO “<i>concilianet</i>”. 	

*Elaboración propia, con datos de los cuatro primeros Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, del 2007 al 2010.

²⁷⁸ Comisión Federal de Electricidad (CFE), Luz y Fuerza del Centro (LFC), Petróleos Mexicanos (PEMEX), y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), y organismos de cuenca y direcciones locales de la Comisión Nacional del Agua.

²⁷⁹ A cargo de la SFP, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria(COFEMER).

Cuadro 35* (continuación)

Programa Especial de Mejora de la Gestión en la APF 2008-2012 (PMG)

<p><u>Programa Especial de Mejora de la Gestión en la APF 2008-2012 (PMG)</u></p>		<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2" data-bbox="989 418 1927 461"> Programa Especial de Mejora de la Gestión en la APF 2008-2012 (PMG) </th> </tr> <tr> <th colspan="2" data-bbox="989 461 1927 488"> Medidas o acciones realizadas </th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="989 488 1079 885"> <p>2010</p> </td> <td data-bbox="1079 488 1927 885"> <p>Operación de:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Mostrador electrónico de la Secretaría de Gobernación, cuyos módulos de trámites de entrega de archivos para publicación y flujo interno de revisión y registro apoyaron los trabajos del Diario Oficial de la Federación (DOF). · Programa informático para el registro de las incidencias de la obra pública (Bitácora Electrónica de Obra Pública-BEOP). · Ofertas Subsecuentes de Descuentos (Subasta en Reversa). · Compras Consolidadas. · Desarrollo y aprobación de una Norma Técnica de Competencia Laboral para certificación de auditores de obra pública. · Inventario y Seguimiento de Obra Pública de la APF. · LA SFP recibió 1,083 proyectos en materia de normatividad, procesos, trámites y servicios, además de los enfocados a atender las participaciones derivadas de la Convocatoria Ciudadana para Identificar el <i>Trámite más Inútil</i>. </td> </tr> <tr> <td colspan="2" data-bbox="989 885 1927 1117"> <p>En general, las acciones de Mejora de la gestión registradas en los Informes de Ejecución 2007-2010, se orientan a agilizar la atención ciudadana en relación con algunos bienes y servicios públicos, especialmente los que se reciben en el corto plazo, como el servicio eléctrico, suministro de agua y consultas médicas así como a la atención inmediata de clientes y proveedores del gobierno federal. Como actividades orientadas a la mejora de la gestión, sus objetivos son de eficiencia operacional, más no se percibe el resultado posterior o su contribución específica para la atención de los asuntos estratégicos o prioritarios del gobierno, como son la educación o la seguridad pública.</p> </td> </tr> </tbody> </table>	Programa Especial de Mejora de la Gestión en la APF 2008-2012 (PMG)		Medidas o acciones realizadas		<p>2010</p>	<p>Operación de:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Mostrador electrónico de la Secretaría de Gobernación, cuyos módulos de trámites de entrega de archivos para publicación y flujo interno de revisión y registro apoyaron los trabajos del Diario Oficial de la Federación (DOF). · Programa informático para el registro de las incidencias de la obra pública (Bitácora Electrónica de Obra Pública-BEOP). · Ofertas Subsecuentes de Descuentos (Subasta en Reversa). · Compras Consolidadas. · Desarrollo y aprobación de una Norma Técnica de Competencia Laboral para certificación de auditores de obra pública. · Inventario y Seguimiento de Obra Pública de la APF. · LA SFP recibió 1,083 proyectos en materia de normatividad, procesos, trámites y servicios, además de los enfocados a atender las participaciones derivadas de la Convocatoria Ciudadana para Identificar el <i>Trámite más Inútil</i>. 	<p>En general, las acciones de Mejora de la gestión registradas en los Informes de Ejecución 2007-2010, se orientan a agilizar la atención ciudadana en relación con algunos bienes y servicios públicos, especialmente los que se reciben en el corto plazo, como el servicio eléctrico, suministro de agua y consultas médicas así como a la atención inmediata de clientes y proveedores del gobierno federal. Como actividades orientadas a la mejora de la gestión, sus objetivos son de eficiencia operacional, más no se percibe el resultado posterior o su contribución específica para la atención de los asuntos estratégicos o prioritarios del gobierno, como son la educación o la seguridad pública.</p>	
		Programa Especial de Mejora de la Gestión en la APF 2008-2012 (PMG)								
Medidas o acciones realizadas										
<p>2010</p>	<p>Operación de:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Mostrador electrónico de la Secretaría de Gobernación, cuyos módulos de trámites de entrega de archivos para publicación y flujo interno de revisión y registro apoyaron los trabajos del Diario Oficial de la Federación (DOF). · Programa informático para el registro de las incidencias de la obra pública (Bitácora Electrónica de Obra Pública-BEOP). · Ofertas Subsecuentes de Descuentos (Subasta en Reversa). · Compras Consolidadas. · Desarrollo y aprobación de una Norma Técnica de Competencia Laboral para certificación de auditores de obra pública. · Inventario y Seguimiento de Obra Pública de la APF. · LA SFP recibió 1,083 proyectos en materia de normatividad, procesos, trámites y servicios, además de los enfocados a atender las participaciones derivadas de la Convocatoria Ciudadana para Identificar el <i>Trámite más Inútil</i>. 									
<p>En general, las acciones de Mejora de la gestión registradas en los Informes de Ejecución 2007-2010, se orientan a agilizar la atención ciudadana en relación con algunos bienes y servicios públicos, especialmente los que se reciben en el corto plazo, como el servicio eléctrico, suministro de agua y consultas médicas así como a la atención inmediata de clientes y proveedores del gobierno federal. Como actividades orientadas a la mejora de la gestión, sus objetivos son de eficiencia operacional, más no se percibe el resultado posterior o su contribución específica para la atención de los asuntos estratégicos o prioritarios del gobierno, como son la educación o la seguridad pública.</p>										

*Elaboración propia, con datos de los cuatro primeros Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, del 2007 al 2010.

3.3.6 Combate a la corrupción (Cuadro 36)

ESTRATEGIA 10.1 Promover una cultura anticorrupción.

ANÁLISIS DEL INDICADOR Y SUS RESULTADOS:

Cuadro 36																		
Combate a la corrupción																		
ESTRATEGIA 10.1 Promover una cultura anticorrupción.																		
Programa o actividad	Características	Logros o avances al 2010																
<u>Promover una cultura anticorrupción</u>	Consiste en acciones para fomentar la cultura de la legalidad y de combate a la corrupción, dirigida por la SFP mediante diversos cursos, programas y campañas.	<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="4">Promover una cultura anticorrupción</th> </tr> <tr> <th>Medidas o acciones realizadas</th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Cursos, seminarios, convenciones, programas de divulgación (cortos para cine, folletos y encuestas), conferencias y talleres llevados a cabo.</td> <td>4</td> <td>7</td> <td>9</td> <td>10</td> </tr> </tbody> </table>			Promover una cultura anticorrupción				Medidas o acciones realizadas	2007	2008	2009	2010	Cursos, seminarios, convenciones, programas de divulgación (cortos para cine, folletos y encuestas), conferencias y talleres llevados a cabo.	4	7	9	10
		Promover una cultura anticorrupción																
Medidas o acciones realizadas	2007	2008	2009	2010														
Cursos, seminarios, convenciones, programas de divulgación (cortos para cine, folletos y encuestas), conferencias y talleres llevados a cabo.	4	7	9	10														
<p>Entre las actividades realizadas, se encuentran: La Campaña nacional anticorrupción <i>Dale más valor a México ¡Se honesto!</i>, la creación de un número telefónico único de denuncia 01-800-HONESTO; la promoción de la participación ciudadana en el combate a la corrupción a través del Premio Nacional de Contraloría Social y del Concurso <i>Transparencia en Corto</i>, la impartición del curso de <i>Cultura de legalidad, transparencia y combate a la corrupción</i>, en coordinación con la Suprema Corte de Justicia de la Nación; diversas Convenciones Internacionales Anticorrupción, auspiciadas por gobiernos y/o por organismos internacionales, entre ellos, los gobiernos de Canadá, Colombia, Chile, El Salvador, Bolivia, Costa Rica y China, así como por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU).</p>																		

*Elaboración propia, con datos de los cuatro primeros Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, del 2007 al 2010.

Cuadro 36* (continuación)

Combate a la corrupción

ESTRATEGIA 10.2 Difundir las sanciones que se aplican a los servidores públicos que incurren en comportamientos ilícitos, para activar los mecanismos de sanción social.

Programa o actividad	Características	Logros o avances al 2010					
<p><u>Sanciones administrativas a servidores públicos</u></p>	<p>La SFP impone sanciones administrativas a los servidores públicos de la APF y de la PGR, por incumplimiento a las obligaciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen el servicio público.</p>	Sanciones administrativas a servidores públicos					
		<table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="957 474 1486 513">Medidas o acciones realizadas</th> <th data-bbox="1486 474 1598 513">2007</th> <th data-bbox="1598 474 1709 513">2008</th> <th data-bbox="1709 474 1820 513">2009</th> <th data-bbox="1820 474 1950 513">2010</th> </tr> </thead> </table>	Medidas o acciones realizadas	2007	2008	2009	2010
		Medidas o acciones realizadas	2007	2008	2009	2010	
		<table border="1"> <tbody> <tr> <td data-bbox="957 513 1486 552">Total de sanciones administrativas registradas^{1/}</td> <td data-bbox="1486 513 1598 552">6,146</td> <td data-bbox="1598 513 1709 552">10,869</td> <td data-bbox="1709 513 1820 552">8,281</td> <td data-bbox="1820 513 1950 552">8,801</td> </tr> </tbody> </table>	Total de sanciones administrativas registradas ^{1/}	6,146	10,869	8,281	8,801
		Total de sanciones administrativas registradas ^{1/}	6,146	10,869	8,281	8,801	
		<table border="1"> <tbody> <tr> <td data-bbox="957 552 1486 591">Apercibimientos</td> <td data-bbox="1486 552 1598 591">0</td> <td data-bbox="1598 552 1709 591">2</td> <td data-bbox="1709 552 1820 591">0</td> <td data-bbox="1820 552 1950 591">0</td> </tr> </tbody> </table>	Apercibimientos	0	2	0	0
		Apercibimientos	0	2	0	0	
		<table border="1"> <tbody> <tr> <td data-bbox="957 591 1486 630">Amonestaciones</td> <td data-bbox="1486 591 1598 630">2,400</td> <td data-bbox="1598 591 1709 630">7,128</td> <td data-bbox="1709 591 1820 630">4,503</td> <td data-bbox="1820 591 1950 630">3,246</td> </tr> </tbody> </table>	Amonestaciones	2,400	7,128	4,503	3,246
		Amonestaciones	2,400	7,128	4,503	3,246	
		<table border="1"> <tbody> <tr> <td data-bbox="957 630 1486 669">Suspensiones</td> <td data-bbox="1486 630 1598 669">1,598</td> <td data-bbox="1598 630 1709 669">1,516</td> <td data-bbox="1709 630 1820 669">1,810</td> <td data-bbox="1820 630 1950 669">2,613</td> </tr> </tbody> </table>	Suspensiones	1,598	1,516	1,810	2,613
Suspensiones	1,598	1,516	1,810	2,613			
<table border="1"> <tbody> <tr> <td data-bbox="957 669 1486 708">Destituciones</td> <td data-bbox="1486 669 1598 708">360</td> <td data-bbox="1598 669 1709 708">397</td> <td data-bbox="1709 669 1820 708">243</td> <td data-bbox="1820 669 1950 708">386</td> </tr> </tbody> </table>	Destituciones	360	397	243	386		
Destituciones	360	397	243	386			
<table border="1"> <tbody> <tr> <td data-bbox="957 708 1486 747">Inhabilitaciones</td> <td data-bbox="1486 708 1598 747">954</td> <td data-bbox="1598 708 1709 747">1,104</td> <td data-bbox="1709 708 1820 747">988</td> <td data-bbox="1820 708 1950 747">1,097</td> </tr> </tbody> </table>	Inhabilitaciones	954	1,104	988	1,097		
Inhabilitaciones	954	1,104	988	1,097			
<table border="1"> <tbody> <tr> <td data-bbox="957 747 1486 786">Económicas</td> <td data-bbox="1486 747 1598 786">834</td> <td data-bbox="1598 747 1709 786">722</td> <td data-bbox="1709 747 1820 786">737</td> <td data-bbox="1820 747 1950 786">739</td> </tr> </tbody> </table>	Económicas	834	722	737	739		
Económicas	834	722	737	739			
<table border="1"> <tbody> <tr> <td data-bbox="957 786 1486 824">Servidores públicos sancionados</td> <td data-bbox="1486 786 1598 824">4,807</td> <td data-bbox="1598 786 1709 824">9,619</td> <td data-bbox="1709 786 1820 824">7,158</td> <td data-bbox="1820 786 1950 824">6,852</td> </tr> </tbody> </table>	Servidores públicos sancionados	4,807	9,619	7,158	6,852		
Servidores públicos sancionados	4,807	9,619	7,158	6,852			
<table border="1"> <tbody> <tr> <td data-bbox="957 824 1486 863">Monto de las sanciones económicas</td> <td data-bbox="1486 824 1598 863">1.724.4 mdp^{3/}</td> <td data-bbox="1598 824 1709 863">966 mdp</td> <td data-bbox="1709 824 1820 863">3,897 mdp</td> <td data-bbox="1820 824 1950 863">8,068 mdp</td> </tr> </tbody> </table>	Monto de las sanciones económicas	1.724.4 mdp ^{3/}	966 mdp	3,897 mdp	8,068 mdp		
Monto de las sanciones económicas	1.724.4 mdp ^{3/}	966 mdp	3,897 mdp	8,068 mdp			
<table border="1"> <tbody> <tr> <td data-bbox="957 863 1486 902">Firmeza de las sanciones impuestas ^{2/}</td> <td data-bbox="1486 863 1598 902"></td> <td data-bbox="1598 863 1709 902">81.1%</td> <td data-bbox="1709 863 1820 902">93.9%</td> <td data-bbox="1820 863 1950 902">98%</td> </tr> </tbody> </table>	Firmeza de las sanciones impuestas ^{2/}		81.1%	93.9%	98%		
Firmeza de las sanciones impuestas ^{2/}		81.1%	93.9%	98%			

1/ Sanciones relacionadas principalmente por incumplimiento en la presentación de la obligación de realizar declaraciones de situación patrimonial.
 2/ Su medición inició en 2008. Consiste en que, habiéndose impugnado la sanción, la autoridad competente resuelve en definitiva a favor de la SFP, o bien porque los servidores públicos sancionados deciden no impugnar.
 3/ Sanciones impuestas a Raúl Muñoz Leos, ex Director General de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y Juan Carlos Soriano Rosas.

*Elaboración propia, con datos de los cuatro primeros Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, del 2007 al 2010.

Cuadro 36* (continuación)

Medidas de fortalecimiento institucional para el combate a la corrupción

Medidas o acciones realizadas	Características	Logros al cierre de 2010
Política y deberes institucionales	Inclusión de la perspectiva de género en la política, programación y gestión; y desarrollo de mecanismos de seguimiento y evaluación para garantizar la implantación de las acciones definidas en el proceso de transformación de la cultura institucional.	178 instituciones incluyen la perspectiva de género; y 44 realizan acciones para la transformación de la cultura institucional.
Comunicación incluyente	Promover la igualdad de género en la comunicación organizacional y la comunicación social; y difundir un sistema de valores y código de conducta que favorezca la igualdad, la justicia y la no discriminación.	155 instituciones promueven la igualdad de género y 84 difunden el sistema de valores y el código de conducta.
Lenguaje no sexista	Aplicación de lenguaje no sexista dentro de los manuales institucionales de identidad.	61 instituciones lo aplican dentro de su manual de identidad.
Selección del personal	Incorporar la perspectiva de género en el proceso de selección; revisión y elaboración de descripciones y perfiles de puestos favoreciendo la igualdad y la no discriminación.	132 instituciones incorporan la perspectiva de género en el proceso de selección; y 65 instituciones revisan y elaboran descripciones y perfiles de puestos.
Corresponsabilidad	Definir estrategias para incorporar en normas y políticas, medidas en materia de responsabilidad compartida; implementar acciones encaminadas a instituir la licencia por paternidad; y definir estrategias para reorganizar los horarios laborales, haciéndolos más flexibles y compatibles con las responsabilidades familiares y personales de las servidoras y servidores públicos.	84 instituciones definen estrategias para incorporar medidas en materia de responsabilidad compartida; 46 instituciones implementan acciones para instituir la licencia por paternidad; y 43 definen estrategias para reorganizar los horarios laborales.
Hostigamiento y acoso sexual	Definir estrategias para establecer un proceso de prevención, atención y sanción de casos de hostigamiento y generar un programa de denuncia; definir estrategias para la creación de un mecanismo que atienda asuntos relacionados con el hostigamiento y acoso sexual; y realizar campañas en los medios de comunicación interna para la prevención, atención y sanción del hostigamiento y acoso sexual, así como la difusión de los procedimientos para la denuncia.	109 instituciones definieron estrategias para la prevención, atención y sanción de casos de hostigamiento y generar un programa de denuncia; 109 instituciones definen estrategias para crear un mecanismo que atienda asuntos relacionados con el hostigamiento y acoso sexual; y 155 instituciones realizan campañas en los medios de comunicación interna.
Cultura de la Legalidad.	Proporcionar a los funcionarios públicos los conocimientos y habilidades necesarios para resolver satisfactoriamente dilemas éticos desafiantes.	Se integró el contenido de un Curso programado para finales de 2011, en el marco del acuerdo de colaboración firmado entre la SFP y el Centro de Información de Estrategia Nacional de Estados Unidos de América en septiembre de 2009.
Cooperación internacional para la prevención y el combate a la corrupción	Relaciones diplomáticas y participación en organizaciones Internacionales enfocados a combatir la corrupción y promover la mejora de la gestión, la transparencia y la rendición de cuentas mediante acciones de cooperación bilateral y multilateral	México se unió a las mejores prácticas y estándares implementados en más de 40 países con los que México tiene relaciones diplomáticas.

*Elaboración propia, con datos de los cuatro primeros Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, del 2007 al 2010.

3.3.7 Mejora Regulatoria (Cuadro 37)

ESTRATEGIA 10.3 Reducir los trámites burocráticos con la finalidad de abatir la discrecionalidad.

ANÁLISIS DEL INDICADOR Y SUS RESULTADOS:

Cuadro 37*						
Mejora Regulatoria						
ESTRATEGIA 10.3 Reducir los trámites burocráticos con la finalidad de abatir la discrecionalidad. Esta estrategia se ubica en el eje rector Estado de Derecho del Plan Nacional de Desarrollo, sin embargo, su operación también corresponde al eje transversal de Mejora de la Gestión Pública, que se revisará en el Cuadro 15.						
Programa o actividad	Características	Logros o avances al 2010				
<u>Carta Compromiso al Ciudadano (CCC) y Centros Integrales de Servicio (CIS)</u>	Son herramientas de mejora continua para impulsar una cultura de transparencia en el servicio y generar mejoras a partir de la opinión ciudadana.	Carta Compromiso al Ciudadano (CCC) y Centros Integrales de Servicio (CIS)				
		Concepto	2007	2008	2009	2010
		Cartas Compromiso al Ciudadano vigentes	291	313	271 ^{1/}	2 ^{2/}
		Centros integrales de servicios	326	334	337	2 ^{2/}
1/ A partir de 2009 las CCC y las acciones instrumentadas en los Centros Integrales de Servicios (CIS) quedaron vinculados a los Sistemas de Trámites y Servicios y de Atención Ciudadana del PMG, con objeto de mantener su funcionalidad para mejorar los servicios a la ciudadanía.						
2/ En 2010, a partir de la estrategia de Regulación Base Cero ²⁸⁰ , se emitió el Acuerdo por el que se abrogan diversas disposiciones aplicables en la SFP, entre ellas la normatividad que sustentaba el instrumento de las CCC y los CIS. A las instituciones que solicitaron dar de baja sus CCC, se les responsabilizó tanto de la medición de la percepción de los usuarios, como la mejora continua de los trámites y servicios correspondientes.						

*Elaboración propia, con datos de los cuatro primeros Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, del 2007 al 2010.

²⁸⁰Publicada el 12 de abril de 2010 en el Diario Oficial de la Federación.

Cuadro 37* (continuación)

Mejora Regulatoria

<p><u>Revisión del acervo de las regulaciones internas</u></p>	<p>Eliminar instrumentos regulatorios internos que estén duplicados o se empalmen con otras disposiciones.</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">Revisión del acervo de los trámites internos</th> </tr> <tr> <th>Concepto</th> <th>2010</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Inventario inicial de trámites</td> <td>5,803</td> </tr> <tr> <td>Trámites públicos eliminados</td> <td>1,243</td> </tr> <tr> <td>Trámites dados de alta</td> <td>303</td> </tr> </tbody> </table> <table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">Convocatoria ciudadana para identificar el trámite más inútil</th> </tr> <tr> <th>Concepto</th> <th>2010</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Denuncias recibidas.</td> <td>9,639</td> </tr> <tr> <td>Denuncias atendidas o en proceso de mejora a través de los Proyectos Integrales de Mejora de la Gestión.</td> <td>6,695</td> </tr> <tr> <td>Casos en los que no fue posible identificar el trámite al que hace referencia el ciudadano.</td> <td>1,198</td> </tr> <tr> <td>Denuncias correspondientes a procesos internos</td> <td>523</td> </tr> </tbody> </table>	Revisión del acervo de los trámites internos		Concepto	2010	Inventario inicial de trámites	5,803	Trámites públicos eliminados	1,243	Trámites dados de alta	303	Convocatoria ciudadana para identificar el trámite más inútil		Concepto	2010	Denuncias recibidas.	9,639	Denuncias atendidas o en proceso de mejora a través de los Proyectos Integrales de Mejora de la Gestión.	6,695	Casos en los que no fue posible identificar el trámite al que hace referencia el ciudadano.	1,198	Denuncias correspondientes a procesos internos	523
Revisión del acervo de los trámites internos																								
Concepto	2010																							
Inventario inicial de trámites	5,803																							
Trámites públicos eliminados	1,243																							
Trámites dados de alta	303																							
Convocatoria ciudadana para identificar el trámite más inútil																								
Concepto	2010																							
Denuncias recibidas.	9,639																							
Denuncias atendidas o en proceso de mejora a través de los Proyectos Integrales de Mejora de la Gestión.	6,695																							
Casos en los que no fue posible identificar el trámite al que hace referencia el ciudadano.	1,198																							
Denuncias correspondientes a procesos internos	523																							
<p><u>Reforma Regulatoria Base Cero</u>¹</p>	<p>Revisión del marco regulatorio de las dependencias y entidades de la APF para simplificar y derogar las normas innecesarias. Su objetivo específico es la Tala Regulatoria Administrativa.</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">Reforma Regulatoria Base Cero</th> </tr> <tr> <th>Concepto</th> <th>2010</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Normas internas identificadas</td> <td>34,457</td> </tr> <tr> <td>Normas internas eliminadas</td> <td>15,688</td> </tr> <tr> <td>Total</td> <td>18,796</td> </tr> <tr> <td>Emisión de los Manuales Administrativos de Aplicación General (MAG)</td> <td>9</td> </tr> </tbody> </table> <p>1/El Ejecutivo Federal anunció en septiembre de 2009 una Reforma Regulatoria Base Cero, por lo cual el 22 de diciembre de ese año las secretarías de la Función Pública y de Economía iniciaron un proceso de simplificación y eliminación de trámites y normas innecesarias.</p>	Reforma Regulatoria Base Cero		Concepto	2010	Normas internas identificadas	34,457	Normas internas eliminadas	15,688	Total	18,796	Emisión de los Manuales Administrativos de Aplicación General (MAG)	9										
Reforma Regulatoria Base Cero																								
Concepto	2010																							
Normas internas identificadas	34,457																							
Normas internas eliminadas	15,688																							
Total	18,796																							
Emisión de los Manuales Administrativos de Aplicación General (MAG)	9																							

*Elaboración propia, con datos de los cuatro primeros Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, del 2007 al 2010.

Cuadro 37* (continuación)

Mejora Regulatoria														
Programa o actividad	Características	Logros o avances al 2010												
<p><u>Manuales Administrativos de Aplicación General.</u>²⁸¹</p>	<p>Emisión de <i>Nueve Manuales de Aplicación General (MAG)</i>, que son instrumentos jurídicos para simplificar y estandarizar los procesos en las 279 instituciones de la APF.</p> <p>Asimismo, el 10 de agosto de 2010 se firmó un Acuerdo Presidencial en el que se prohíbe a las dependencias y entidades de la APF, así como a la Procuraduría General de la Federación, la creación de nuevas normas o regulación en las materias ya contenidas en los nueve manuales.</p>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th colspan="2" style="background-color: #1a3d54; color: white;">Manuales Administrativos de Aplicación General</th> </tr> <tr> <th style="background-color: #d3d3d3;">Manual</th> <th style="background-color: #d3d3d3;">Objetivo / Contenido</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center;">1. Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público</td> <td>Sistematiza y codifica los procesos y procedimientos que en esa materia deberán aplicar las dependencias y entidades de la administración pública federal.</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">2. Auditoría</td> <td>Establece las bases que se deberán observar para la práctica de auditorías, revisiones y visitas de inspección a las dependencias y entidades de la administración pública federal, la Procuraduría General de la República, así como a los fideicomisos públicos no paraestatales, mandatos y contratos análogos, por parte de las unidades fiscalizadoras y la Contraloría Interna.</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">3. Control Interno</td> <td>Fortalecer la cultura de autocontrol y autoevaluación, utilizando en forma integrada y ordenada el control interno a través de la implementación del proceso de administración de riesgos, el análisis y el seguimiento de las estrategias y acciones como un medio para contribuir a lograr las metas y objetivos de cada institución.</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">4. Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas</td> <td>Procesos de planeación, programación, costo de los proyectos, licitación, contratación, ejecución y recepción de los trabajos de la obra pública y sus servicios relacionados.</td> </tr> </tbody> </table>	Manuales Administrativos de Aplicación General		Manual	Objetivo / Contenido	1. Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	Sistematiza y codifica los procesos y procedimientos que en esa materia deberán aplicar las dependencias y entidades de la administración pública federal.	2. Auditoría	Establece las bases que se deberán observar para la práctica de auditorías, revisiones y visitas de inspección a las dependencias y entidades de la administración pública federal, la Procuraduría General de la República, así como a los fideicomisos públicos no paraestatales, mandatos y contratos análogos, por parte de las unidades fiscalizadoras y la Contraloría Interna.	3. Control Interno	Fortalecer la cultura de autocontrol y autoevaluación, utilizando en forma integrada y ordenada el control interno a través de la implementación del proceso de administración de riesgos, el análisis y el seguimiento de las estrategias y acciones como un medio para contribuir a lograr las metas y objetivos de cada institución.	4. Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas	Procesos de planeación, programación, costo de los proyectos, licitación, contratación, ejecución y recepción de los trabajos de la obra pública y sus servicios relacionados.
Manuales Administrativos de Aplicación General														
Manual	Objetivo / Contenido													
1. Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	Sistematiza y codifica los procesos y procedimientos que en esa materia deberán aplicar las dependencias y entidades de la administración pública federal.													
2. Auditoría	Establece las bases que se deberán observar para la práctica de auditorías, revisiones y visitas de inspección a las dependencias y entidades de la administración pública federal, la Procuraduría General de la República, así como a los fideicomisos públicos no paraestatales, mandatos y contratos análogos, por parte de las unidades fiscalizadoras y la Contraloría Interna.													
3. Control Interno	Fortalecer la cultura de autocontrol y autoevaluación, utilizando en forma integrada y ordenada el control interno a través de la implementación del proceso de administración de riesgos, el análisis y el seguimiento de las estrategias y acciones como un medio para contribuir a lograr las metas y objetivos de cada institución.													
4. Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas	Procesos de planeación, programación, costo de los proyectos, licitación, contratación, ejecución y recepción de los trabajos de la obra pública y sus servicios relacionados.													
<p><i>*Elaboración propia, con datos de los cuatro primeros Informes de</i></p>														

²⁸¹ Publicados en el Diario Oficial de la Federación entre el 12 de julio y el 9 de agosto de 2010.

Cuadro 37 *(continuación)

Mejora Regulatoria			
Programa o actividad	Características	Logros o avances al 2010	
<p><u>Manuales Administrativos de Aplicación General</u> (continuación)</p> <p><i>*Elaboración propia, con datos de los cuatro primeros Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, del 2007 al 2010.</i></p>		Manuales Administrativos de Aplicación General	
		Manual	Objetivo / Contenido
		5. Recursos Financieros	Guía los procesos financieros, para orientar las actividades de la administración pública federal conforme al ciclo presupuestario y con ello cumplir con los objetivos de los planes y programas gubernamentales.
		6. Recursos Humanos	Establece y promueve la homologación de los procesos de planeación, organización y administración de los recursos humanos.
		7. Recursos Materiales	Dispone la estandarización de los procedimientos en materia de planeación de bienes, de servicios generales, de administración de activos y de archivos.
		8. Tecnologías de la Información y Comunicaciones	Marco rector de los procesos estratégicos y operativos para el aprovechamiento de las nuevas tecnologías.
		9. Transparencia y rendición de cuentas	Unificar y simplificar la política de transparencia y rendición de cuentas en la administración pública federal.

1.4 Evaluación de los indicadores de la eficiencia en el gobierno 2006-2010.

A lo largo de este capítulo se analizaron los elementos relacionados con la eficiencia del gobierno de Felipe Calderón en sus primeros cuatro años de administración. Durante este periodo, y en general, durante los dos gobiernos panistas surgidos a partir de la primera alternancia democrática, la incorporación de la eficiencia en los Planes de Desarrollo correspondientes se asoció con algunos elementos de gobernanza, especialmente de buena gobernanza, impulsados por organismos internacionales como la ONU, el FMI, el Banco Mundial y la OCDE. Aunque no corresponden plenamente a la buena gobernanza definida por dichos organismos, constituyen una aproximación a la misma.

La asociación de los conceptos eficacia y eficiencia aparecen como atributos inseparables en las definiciones de las estrategias y objetivos gubernamentales referidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en el cual se establecen las prácticas de buena gobernanza que desarrollaría el gobierno de Felipe Calderón. El conjunto de los rubros administrativos incluidos, se asemeja con mayor aproximación al esquema de la OCDE que a los del resto de los organismos analizados.

La OCDE considera que un gobierno eficiente y eficaz es elemento clave de la buena gobernanza: señala que un gobierno eficaz es aquél cuyos resultados cumplen los objetivos deseados, en tanto que un gobierno eficiente es el que genera estos resultados al menor costo posible, usando el mínimo necesario de recursos de la sociedad y, en especial, de los contribuyentes.²⁸² Además, plantea que la eficacia y eficiencia gubernamentales llevan implícitos criterios que incentivan a los funcionarios públicos para apegarse a los objetivos establecidos en la política pública y dentro del marco legal, con el fin de garantizar que los resultados correspondan a las expectativas de la sociedad.

²⁸² OCDE (2011), *op. cit.*, pp. 7-8.

Aunque la Secretaría de la Función Pública define eficiencia y eficacia de manera similar a lo establecido por la OCDE, su aplicación en las acciones de gobierno muestra un alcance limitado, ya que en el PND, la eficacia y eficiencia se enfocan únicamente a un conjunto de estrategias,²⁸³ cuyos programas específicos tienen como finalidad mejorar y transparentar las acciones del gobierno federal en cuanto a la administración de los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos de la APF. En este sentido, **los conceptos eficacia y eficiencia para el gobierno de Felipe Calderón, se limitan a la gestión y no a los resultados gubernamentales en cuanto a la consecución de los diez objetivos nacionales planteados en el PND 2007-2012**, correspondiente a su propia administración [*Cuadro 25, en este capítulo*].

Es decir, desde la perspectiva de la presidencia de Felipe Calderón, la eficacia y eficiencia de su gobierno se encuentran entrelazadas y se miden únicamente en función de la profesionalización de los servidores públicos, el uso de las tecnologías de la información y comunicación en sus instituciones, la eficiencia en el ejercicio del gasto público, la introducción de prácticas para desarrollar un presupuesto conforme a los resultados de la operación, la evaluación del desempeño (limitado a algunos indicadores), la introducción de una cultura anticorrupción en actividades y trámites del gobierno, y en la reducción de estos últimos. Sin embargo, no mide la eficacia y eficiencia gubernamentales para garantizar la seguridad y soberanía nacionales, la vigencia del Estado de Derecho, el crecimiento económico sostenido, la competitividad económica, el desarrollo de una economía competitiva, la reducción de la pobreza extrema, la igualdad de oportunidades, la reducción de las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad, la sustentabilidad ambiental, la consolidación de un régimen democrático, el aprovechamiento de los beneficios de un mundo globalizado para impulsar el desarrollo nacional y proyectar los intereses de

²⁸³ Tecnologías de información y comunicación en la APF, hacer más eficiente el gasto público, profesionalizar el servicio público, aplicar un presupuesto basado en resultados, evaluar el desempeño, desarrollar la cultura anticorrupción y reducir trámites burocráticos.

México en el exterior, que se establecieron como objetivos nacionales en el PND. Eficacia y eficiencia se refieren únicamente a la aplicación de procedimientos e instrumentos administrativos que no se encuentran vinculados directamente con los fines y objetivos gubernamentales.

Ciertamente, la aplicación de las prácticas de buen gobierno podría contribuir a avanzar en el cumplimiento de los objetivos nacionales, ya que la mayoría de ellas se aplican como temas transversales en todas las instituciones de la APF, que son las encargadas de dar cumplimiento a las actividades sustantivas del gobierno. Sin embargo, no se cuenta con algún instrumento de medición que permita evaluar efectivamente la contribución o impacto de dichas prácticas en los citados objetivos nacionales. De tal suerte, lo evaluado en el presente capítulo, corresponde a la instrumentación de prácticas de buena gobernanza en la Presidencia de Felipe Calderón en la gestión de los recursos y no se puede apreciar el impacto de estas prácticas en la eficiencia y eficacia del gobierno para cumplir los objetivos nacionales establecidos por el propio gobierno.

Para el análisis de los indicadores de buena gobernanza, registrados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, se llevó a cabo la revisión y confrontación de cada uno de ellos con los resultados obtenidos y publicados en los Informes de Ejecución del PND, presentados anualmente por el Ejecutivo durante los primeros cuatro años de gobierno; esto es, los Informes de Ejecución del I al IV de la administración de Felipe Calderón.

Cabe destacar que los Informes de Ejecución son los documentos oficiales que el Ejecutivo presenta al Congreso de la Unión para rendir cuentas sobre el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo al cierre de cada ejercicio fiscal; esto es, el Ejecutivo tiene la posibilidad de mostrar únicamente los resultados que su equipo de colaboradores y él, deciden incluir en dichos Informes, según lo establece la Ley de Planeación. Sin embargo, para la evaluación de los resultados de desempeño del Gobierno Federal en cuanto a la eficiencia y eficacia en la administración de los recursos públicos, se podrían confrontar estos resultados

con los Informes de Cuenta Pública de los años correspondientes, ya que los recursos ejercidos se registran en ellos con mayor precisión.

De manera específica, el resultado anual y acumulado de cada uno de los indicadores referidos, se registró y analizó en las páginas anteriores; de manera general, en el análisis de los Informes de Ejecución aquí presentados resaltan:

A. Resultados y condiciones positivas para la eficiencia gubernamental:

1. Las estrategias de *Buen Gobierno* que aplica la Administración del Presidente Felipe Calderón, se enfocan a dar agilidad en la atención de *ventanilla* para los agentes que interactúan directamente como usuarios, proveedores, o clientes de algún bien o servicio operado por las instituciones gubernamentales.
2. Especialmente, se logra mejorar en aquéllos trámites y servicios que impactan de manera inmediata en la percepción de los usuarios o beneficiarios,²⁸⁴ incrementando la eficiencia y la eficacia de los trámites que realizan ante el gobierno, aunque no necesariamente se alcanza a percibir su impacto o contribución específica en la atención de los asuntos estratégicos o prioritarios del gobierno, como son la educación o la seguridad pública.²⁸⁵
3. En el Servicio Profesional de Carrera, destacan la capacitación y actualización constante de los servidores públicos de mandos medios, de acuerdo con las cifras reportadas en los Informes de Ejecución.
4. En el *Gobierno Digital*, destaca la introducción de instrumentos electrónicos o virtuales, como la *Firma Electrónica Avanzada* de la que se reporta confianza y aceptación por parte de los usuarios, por la certeza y agilidad que ofrece para las operaciones ante el Sistema de Administración Tributaria.

²⁸⁴ Como el servicio eléctrico, suministro de agua y consultas médicas, registro de clientes y proveedores.

²⁸⁵ Entre otros servicios disponibles, los padres o interesados pueden consultar vía internet los puntajes obtenidos por los alumnos de educación básica en la prueba ENLACE (si cuentan con la clave de identificación de cada alumno); sin embargo, el nivel de logro en esta evaluación descendió constantemente en los primeros cuatro años de la administración de Felipe Calderón.

5. Depuración y alineación de las normas y reglamentos internos de las dependencias y entidades, mediante la *Tala regulatoria* y la expedición de *Nueve Manuales de aplicación General*, cuya operación permitió eliminar el 67 por ciento de las reglas internas en la APF.

La *Tala regulatoria*,²⁸⁶ permitió un avance significativo al eliminar las reglas internas que se duplicaban, resultaban innecesarias o se contraponían, causando perjuicio en el funcionamiento del gobierno en general, al desperdiciar esfuerzos de los servidores públicos para darles cumplimiento y trámites engorrosos para los usuarios o beneficiarios.

Los nuevos manuales incluyen reglas internas únicas y estandarizadas para todo el gobierno federal, lo cual favorece la relación del gobierno con los agentes externos, reduce los tiempos para atención a usuarios y da congruencia entre trámites similares y subsecuentes entre las dependencias y entidades de la APF.

B. Resultados y condiciones desfavorables para la eficiencia gubernamental:

1. Falta de continuidad en algunas actividades programadas por las diversas dependencias y entidades del gobierno federal. Quizá esto obedezca a cambios en las prioridades de gobierno establecidas en el PND y la redefinición de los *cambios de fondo* que el Ejecutivo precisó públicamente en septiembre de 2009, con motivo de su Tercer Informe de Gobierno, sintetizados por Ricardo Espinoza²⁸⁷ en los temas de combate a la pobreza, salud, educación, finanzas públicas, reforma económica, telecomunicaciones, reforma laboral, servicio público, seguridad y reforma política.
2. Inconsistencia en las cifras registradas, lo que dificulta la comparación de resultados o la medición acumulada de los mismos. Tal es el caso del

²⁸⁶ Derivada de la *Reforma Regulatoria Base-cero*, Cuadro 16.

²⁸⁷ Espinoza Toledo, Ricardo. ***El predominio del Congreso***. Valdés Vega, María Eugenia (coordinadora). ***Los problemas nacionales en el gobierno de Felipe Calderón***, Serie Las Ciencias Sociales, Tercera Década, pp. 35-58. Universidad Autónoma Metropolitana y Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2012, pp.40-42.

Subsistema de planeación de Recursos Humanos, en el que únicamente se registraron los puestos de libre asignación dictaminados y los autorizados por dictamen en el ejercicio 2007; sin embargo, aunque se trata de actividades comunes en la administración de los recursos humanos en la APF, no se encuentran resultados de estos indicadores en los ejercicios subsecuentes, o bien, el número de plazas sujetas al Servicio Profesional de Carrera, que únicamente se tiene información en los años 2008 y 2010.

3. No todos los programas establecidos de origen en el PND, se mantuvieron vigentes en los primeros cuatro años de gobierno, ya sea porque fueron sustituidos, como es el caso de las Cartas Compromiso al Ciudadano, que a partir de la Regulación Base Cero, fueron eliminadas, o bien, aquéllos a los que ya no se les dio continuidad, como la cifra de Servidores Públicos de Carrera que se separaron o aquellos servidores públicos quienes se capacitaron en la elaboración y la operación del Presupuesto basado en resultados o quienes participaron en la encuesta de Clima y Cultura Organizacional.
4. En el gobierno de Felipe Calderón, al igual que en el de Vicente Fox, la Secretaría de la Función Pública (SFP) tiene la misión de institucionalizar las acciones de Buen Gobierno en la APF, pero su aplicación dista de permear aún a todas las Dependencias y Entidades que integran al gobierno federal.
5. Es importante hacer énfasis en que **los resultados presentados por el Gobierno Federal en los Informes de Ejecución son meramente cuantitativos**; de manera aislada no reflejan el cumplimiento de los objetivos de los programas que identifican, sin embargo, sirven como aportación para el seguimiento estadístico del volumen y del comportamiento de las operaciones realizadas por el Gobierno Federal. La sistematización de esta información podría utilizarse como referencia para elaborar análisis cualitativos o evaluaciones sobre el desempeño y el impacto social, económico o político de lo alcanzado.

Ejemplos de lo anterior son:

- *COMPRANET (Cuadro 10)*, sistema que permite el análisis y evaluación de las compras de gobierno, incluyendo la información de proveedores, montos y tipo de adquisiciones, así como la cuantificación total de las operaciones realizadas con terceros. Por sí misma, la administración de este sistema no controla la transparencia y rendición de cuentas en cuanto a la relación del gobierno con sus proveedores, sin embargo, constituye un instrumento oficial para el análisis y comparación de comportamientos de manera ordenada y precisa.
- Las *Bitácoras Estadísticas de Obra Pública, BEOP (Cuadro 10)*, que registra sólo cifras, como el número de instituciones incorporadas, el número de contratos efectuados, entre otros, pero que limita sus posibilidades como instrumentos cuya finalidad es permitir el control de: pagos extemporáneos, causales de terminación anticipada de contratos de obra, número de suspensiones imputables a la entidad y por caso fortuito o fuerza mayor, monto de gastos no recuperables, recepción de notificación de los trabajos en tiempo y forma, tiempo de autorización de ajuste de costos, pagos provisionales, precios unitarios por observación directa, así como de la atención oportuna de eventuales reclamos y controversias.

De acuerdo con los compromisos de colaboración de México con los Organismos internacionales que impulsan acciones de modernización de la administración pública entre sus países miembros, señalados en este capítulo, el Gobierno Federal encabezado por el Presidente de la República, continuará participando en las actividades calendarizadas por dichos organismos en materia de gobernanza, como son el intercambio de experiencias, los foros periódicos de análisis de resultados, los estudios de casos específicos, y fundamentalmente, en los programas de trabajo del Comité para la Gobernanza Pública de la OCDE, en los que se incluyen los temas de mejora regulatoria, gestión del desempeño, e incorporación de tecnologías de la información en la prestación de servicios públicos. Por tanto, los resultados del Gobierno Federal y de su propio titular en

cuanto a su desempeño en estos rubros, podrán ser confrontados, comparados y evaluados con respecto a los obtenidos por el resto de sus similares en los países miembros.²⁸⁸ Todo ello abona a la institucionalización de prácticas de Buen Gobierno en el presidencialismo democrático, al permitir identificarlas debilidades y fortalezas en la operación de las mismas y al presionar para la adecuación de aquéllas que inhiben o perjudican su consolidación en la Administración Pública Mexicana.

A diferencia del Presidencialismo autoritario, el presidencialismo democrático permite avanzar en la rendición de cuentas, y aunque sus resultados aún son escasos y limitados, logra introducir indicadores de eficacia y eficiencia gubernamentales; si éstos continúan desarrollándose y logran consolidarse como prácticas básicas en el quehacer gubernamental, se fortalecería el sistema democrático y la propia institución presidencial, al mejorar la gestión de los asuntos públicos y favorecer la consecución de los grandes objetivos nacionales. En caso contrario, los gobiernos del reciente presidencialismo democrático se mostrarían debilitados, incapaces de revertir las inercias negativas o incluso incompetentes para adaptarse al Buen Gobierno que demandan la economía global y el desarrollo del propio modelo democrático.

A decir de Ricardo Espinoza, *la eficiencia significa capacidad para maximizar los objetivos sociales con recursos escasos; de no darse así, la democracia se aleja de sus objetivos y se debilita.*²⁸⁹ Esto es, *la baja eficiencia de la gestión de gobierno, afecta su legitimidad al no resolver los problemas del país*²⁹⁰ y deviene en riesgos para la propia democracia.

²⁸⁸ Como son las reuniones anuales del Comité de Gobernanza Pública (CGP), por ejemplo, la segunda reunión anual del CGP en 2010, que fue a nivel ministerial intitulada *Hacia la Recuperación y Cooperación con la Ciudadanía: Llamado a un Gobierno Abierto e Innovador*, en la cual participó la Secretaría de la Función Pública, con el compromiso de replicar en la APF mexicana los elementos ahí acordados (ver el Cuarto Informe de Ejecución del PND).

²⁸⁹ Espinoza Toledo, Ricardo. **México: una democracia expuesta a riesgos**. Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial, vol. 7, núm. 2, 2011, pp. 41-64. Universidad Autónoma Metropolitana. Distrito Federal, México, pp.54-55.

²⁹⁰ *Ibíd.*, p. 59, en referencia a la falta de eficacia en la atención de la educación y el empleo como llaves maestras del desarrollo.

En este sentido, y estrictamente en lo que corresponde al conjunto de las prácticas de Buen Gobierno, la tarea pendiente más importante se observa en el control de la corrupción, y la percepción ciudadana al respecto, ya que una buena gobernanza sólo es posible si en ella subyacen niveles óptimos de honestidad, transparencia y rendición de cuentas. Un escenario con estas características, promovido desde el presidencialismo democrático, permitiría a las instituciones del Estado sobreponerse a los vaivenes económicos y mitigar sus consecuencias en el empleo y la pobreza, y al mismo tiempo, reduciría las prácticas corporativistas y clientelares que inhiben el desarrollo nacional.

IV. Conclusiones

*Un cambio de régimen implica que se transformen
los valores acuñados en la comunidad política
y su reflejo en las normas y las estructuras de autoridad.*

Leonardo Morlino²⁹¹

Con el propósito de identificar las alternativas del presidencialismo contemporáneo para incrementar la eficiencia gubernamental y corresponder a las nuevas condiciones democráticas, a lo largo de esta tesis se expusieron y analizaron tres aspectos en el tránsito del sistema presidencial mexicano desde un modelo hiperpresidencial hacia uno democrático: el rediseño en la composición del poder ejecutivo a partir del agotamiento del hiperpresidencialismo; la construcción de roles e identidades frente a los Poderes Legislativo y Judicial, los gobiernos de los estados y los Órganos Constitucionales Autónomos; y la capacidad de la Administración Pública para ejercer las prácticas de Buen Gobierno al atender los asuntos públicos. Específicamente, la investigación se enfocó en los arreglos institucionales para el ejercicio del poder presidencial en los cuatro primeros años del gobierno de Felipe Calderón.

A partir de la apertura democrática desarrollada en México a finales del siglo XX y con mayor intensidad, en la primera década del presente, en el sistema político se ha conformado un ensamble institucional de pluralidad en el que se observan avances en la competencia y representación política, económica, social, cultural e ideológica contemporáneas. Este nuevo ensamble implica la adecuación de frenos y contrapesos para equilibrar un sistema pluripartidista, en el que los agentes

²⁹¹ Ver Leonardo Morlino, *Cómo cambian los regímenes políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, p.82

políticos se mantengan dentro del orden institucional y se responda al incremento de la participación social dentro de los asuntos públicos. A su vez, estas adecuaciones han conducido a hacer efectivos algunos de los acuerdos democráticos previos, pero que no se habían consumado, como son la delimitación real de poderes y la posibilidad de conceder la alternancia partidista en todos los niveles de gobierno.

Acorde con el desarrollo de este entramado político, desde el año 2000, los titulares del Ejecutivo Federal en turno, surgidos del Partido Acción Nacional (PAN), han tenido que atender la problemática nacional y desarrollar los objetivos específicos de sus gobiernos desde la alternancia; en medio de nuevas prácticas de participación social, pluralidad y rendición de cuentas; y ante escenarios en los que se observa la falta de mayorías en el poder legislativo, el resurgimiento del federalismo, el funcionamiento de instituciones públicas autónomas, y la introducción de prácticas internacionales de gobernanza.

En síntesis, los resultados de la investigación sobre la interacción **del Ejecutivo Federal frente a otras estructuras de poder y su desempeño en la administración de los temas de Buen Gobierno, en el contexto del presidencialismo democrático**, son los siguientes:

I.- Diseño y conformación del Poder Ejecutivo.- De manera formal, el régimen presidencial mexicano continúa teniendo la misma conformación dispuesta originalmente en la Constitución Política de 1917 y en la legislación que de ella deriva: el Presidente de la República es el Jefe de Estado y de gobierno; es electo popularmente; no puede ser retirado del cargo por decisión de otro Poder; designa y dirige a los miembros de su gabinete; y aunque está dotado constitucionalmente de ciertas facultades legislativas, actúa bajo las reglas de separación de los poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Todas estas características, corresponden plenamente a las señaladas por Matthew Shugart y M. John

Carey,²⁹² y por Giovanni Sartori,²⁹³ como criterios o condiciones que definen a un régimen como presidencialista (Capítulo 1, pp.13-15).

En este sentido, desde la época posrevolucionaria, las reformas constitucionales que se han efectuado en torno al Poder Ejecutivo únicamente se refieren a la delimitación de funciones entre poderes, como son reducir la participación del Ejecutivo en la designación de los miembros del poder judicial y exentar el permiso del Congreso para las salidas del Presidente al extranjero²⁹⁴; o bien, obedecen a arreglos administrativos que no alteran los atributos del presidencialismo descritos en el párrafo anterior, como son el periodo de duración del encargo de 4 a 6 años (desde 1933), o la derogación de las facultades del ejecutivo para otorgar *patentes de corso* y destituir por mala conducta a las autoridades judiciales(1974)y paranombrar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal (1996).²⁹⁵

Las transformaciones más importantes en la conformación del presidencialismo democrático, derivan de los arreglos institucionales no formales que caracterizaban al presidencialismo autoritario, cuyo funcionamiento y alcances fueron modificados en función de las condiciones del nuevo entorno democrático y en algunos casos, para acoplarse a ciertas condiciones del contexto internacional.

En cuanto al entorno democrático, el sistema presidencial fue modificado paulatinamente, en la medida en la que los partidos de oposición al *Partido Revolucionario Institucional (PRI)* -partido hegemónico durante más de 70 años-, fueron ganando y escalando espacios de representación y acción política en los niveles de gobierno, desde el ámbito municipal, al estatal, y finalmente, al acceder a la presidencia de la República desde el año 2000. El presidente Felipe Calderón, segundo presidente de la alternancia, surgido del *Partido Acción Nacional (PAN)*, al igual que su antecesor no contó con Congresos de mayoría durante su

²⁹² Matthew Shugart y M. John Carey. ***Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics***, Cambridge University Press, 1992, p.19, citados por Casar, María Amparo, en *Política y Gobierno*, vol. III, núm.1, primer semestre de 1996.

²⁹³ Sartori, Giovanni. ***Ingeniería constitucional comparada***, México, FCE, 1997.

²⁹⁴ Salvo cuando se ausente por más de siete días, caso en el que deberá contar con el permiso de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, Art. 88 Constitucional.

²⁹⁵ A partir de que la administración del Distrito Federal dejó de ser un Departamento del Gobierno Federal y se llevan a cabo elecciones para designar al Jefe de Gobierno de dicha entidad.

gestión,²⁹⁶ y aunque gozaba de reconocimiento y apoyo de los legisladores y gobernadores del *PAN*, él no se convirtió en el líder hegemónico y único del mismo, como acostumbraba suceder en el *PRI* con los presidentes en turno.

Por lo que toca a la adecuación del presidencialismo democrático al ensamble internacional, además de seguir algunas tendencias contemporáneas en la administración de los asuntos públicos, como son las prácticas de gobernanza y la creación de Órganos Constitucionales Autónomos (*Accountability horizontal*), las modificaciones corresponden a acciones y compromisos del gobierno federal, para introducir y/o aplicar de ciertos códigos, protocolos, y procedimientos administrativos estandarizados, como son los referentes a derechos humanos, algunos aspectos de la procuración de la rendición de cuentas, aplicación de evaluaciones educativas a determinados grupos de población, o la medición de la transparencia gubernamental. Estas prácticas favorecen la transparencia e imparcialidad en el ejercicio del presidencialismo democrático, pero a la vez, limitan o suprimen la posición que el Ejecutivo Federal ostentaba como autoridad exclusiva en estos temas durante el presidencialismo autoritario.

Aunque la red de arreglos y atribuciones no formales del hiperpresidencialismo que permitía concentrar a los principales agentes políticos en torno a la figura presidencial, no se transmitió íntegra a los gobiernos a partir de la alternancia, el entramado que éstos conformaron dentro del sistema político les permitió reagruparse alrededor de los presidentes del *PAN*, aunque con nuevos arreglos y roles de por medio. Esto es, algunos de los elementos del modelo hiperpresidencial, no son exclusivos de los regímenes priistas, ya que trascendieron a la alternancia, e incluso se integraron en el presidencialismo democrático en una fusión de discursos y procedimientos democráticos en la que subyacen prácticas autoritarias.²⁹⁷

²⁹⁶ Desde la Legislatura de 1997 -2000, paralela a los tres últimos años del gobierno de Ernesto Zedillo (*PRI*), no se han tenido Congresos de Mayoría, lo cual es reflejo de la pluralidad que caracteriza al sistema político mexicano en la apertura democrática.

²⁹⁷ Tal es el caso de las alianzas del Presidente de la República y su gabinete con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (*SNTE*), que se mantuvo vigente durante la

Entre los equilibrios que se reconstruyeron, se encuentran las redes conformadas por las principales corporaciones y sindicatos en México, que continúan en transformación a consecuencia de la apertura democrática. Algunas de ellas se adaptaron rápidamente a los nuevos gobiernos, inclusive, apoyaron directamente la candidatura de Felipe Calderón, le respaldaron públicamente al inicio de su gobierno, o bien, le han apoyado determinadas acciones de gobierno.²⁹⁸

El Presidencialismo Democrático no acota las atribuciones formales del Presidente de la República, únicamente redimensiona la capacidad institucional del Ejecutivo para relacionarse por las vías no formales con otros agentes políticos. Resalta sin embargo, que la figura presidencial en México, aún en el esquema democrático, es objeto de solicitudes y reclamos políticos, económicos y sociales que trascienden sus facultades y obligaciones, en los que incluso su intervención implicaría invadir las competencias de los otros poderes federales u otros niveles de gobierno, o bien, evadir el cumplimiento de normas o procedimientos.²⁹⁹ Esta situación, en la que socialmente se superpone al ejecutivo sobre los otros poderes, además de explicarse por la tendencia hispanoamericana a la personalización de la autoridad con atributos omnipotentes, referida por Linz³⁰⁰, puede entenderse como la concentración de poder inherente a los sistemas presidenciales, que según la tesis de Progutke y Webb,³⁰¹ se acentúa cuando el resto de los agentes políticos y sociales se encuentra en su propio proceso de transición democrática.

presidencia de Vicente Fox y por lo menos, los cuatro primeros años de gobierno de Felipe Calderón. El 15 de mayo de 2008, la entonces Secretaria de Educación Pública, Josefina Vázquez Mota, a nombre del Gobierno Federal, y Rafael Ochoa Guzmán, Secretario General del SNTE, firmaron la **Alianza por la Calidad de la Educación**, instrumento en el que ambas partes se comprometían con la mejora educativa a partir de procesos de participación social, transparencia y evaluación continua de los agentes educativos, aún cuando el propio Sindicato ejerce prácticas corporativas encabezadas por Elba Esther Gordillo como su líder vitalicia.

²⁹⁸ Como la COPARMEX, el Consejo Nacional de la Publicidad, y la Coalición de Sindicatos y Confederaciones del Congreso del Trabajo (que aglutina a más de cinco millones de trabajadores mexicanos).

²⁹⁹ Peticiones relacionadas con la procuración de justicia, salvedades en el cumplimiento de procedimientos o requisitos reglamentarios, o ayudas especiales a determinados grupos o individuos.

³⁰⁰ Linz, *op. cit.*, p. 55.

³⁰¹ Progutke y Webb, *op.cit.*, p. 336.

II.- Interacción del Poder Ejecutivo con otros poderes públicos.-

Aunque de manera formal, el ejercicio del poder en México corresponde al de un modelo democrático dividido en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y una organización Federal en la que se limitan y armonizan los niveles de gobierno, la concentración de los principales actores políticos alrededor del Ejecutivo Federal durante el hiperpresidencialismo, permitía que éste se sobrepusiera a los otros poderes y niveles de gobierno.

Una de las principales y más evidentes transformaciones del sistema político mexicano en su apertura democrática, es el desarrollo del pluripartidismo como opción real para que en el marco institucional, los actores políticos accedan a los cargos de representación en los diferentes niveles de gobierno, logrando, además de la alternancia, la coexistencia de gobiernos plurales y divididos en los niveles Federal, Estatal y Municipal.

Durante la transición democrática, los roles e identidades asumidos por los agentes políticos y las instancias a las que representan, generaron nuevos frenos y contrapesos, mismos que se acentuaron con los gobiernos de la alternancia, y especialmente en los primeros cuatro años de la presidencia de Felipe Calderón.³⁰²

- a. El diseño constitucional de la división de poderes, además de la delimitación de las atribuciones y obligaciones de cada uno de ellos, define las relaciones que entre éstos deben prevalecer y una serie de procedimientos para su funcionamiento en conjunto. Sin embargo, en los primeros Gobiernos sin mayoría en el Congreso, la falta de experiencia y el

³⁰² Durante el proceso electoral de 2006 se desgastó la capacidad de negociación entre los agentes políticos; los resultados oficiales de las elecciones presidenciales arrojaron una diferencia de 0.56% del total de votos entre el ganador, Felipe Calderón Hinojosa del PAN (35.9%) y Andrés Manuel López Obrador del PRD (35.34%); y la toma de posesión del Presidente Felipe Calderón se realizó entre empujones y protestas de los opositores. Ello condujo a un inmediato reajuste de las instituciones que, de manera urgente, debían expresar signos de estabilidad política.

escaso desarrollo en las habilidades de los agentes involucrados para negociar con los contrarios en escenarios democráticos, ocasionó frecuentes confrontaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y letargo en el desahogo de los asuntos tratados.³⁰³

Las iniciativas presentadas por Felipe Calderón, se desahogaron con mayor agilidad y alcanzaron un porcentaje de aprobación de 77% en LX Legislatura (2006-2009).³⁰⁴ Más bien, en su sexenio, la falta de acuerdos entre Ejecutivo y Legislativo, están relacionados con las materias objeto de análisis y pendientes de negociación, que corresponden a reformas en los sectores energético, laboral y el cofinanciamiento o apertura a la inversión privada en la obra pública. Es decir, estos desacuerdos no necesariamente están relacionados con la existencia de gobiernos divididos.

En la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, destaca el papel que desempeña la Auditoría Superior de la Federación, órgano técnico auxiliar de la Cámara de Diputados, como organismo fiscalizador de la Cuenta Pública, es decir, de los recursos asignados a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, y cuyo principal ejecutor del gasto es el Poder Ejecutivo a través de las Instituciones de la Administración Pública Federal (APF).

La creación de la ASF en el año 2000 -coincidiendo con la alternancia en el Ejecutivo-, es un avance muy importante en materia de rendición de cuentas. Realiza un control externo de la acción gubernamental ex post, a través de la revisión y auditorías a la Cuenta Pública, sin embargo, su papel se limita a fincar responsabilidades resarcitorias y promover sanciones administrativas disciplinarias ante la Secretaría de la Función Pública y los

³⁰³ El proceso de aprobación de las iniciativas presentadas por Vicente Fox durante su sexenio, tardaba 558 días hábiles en promedio, entre la fecha de la presentación inicial y la publicación en el Diario Oficial de la Federación. Éstas fueron aprobadas en un 82% durante la LVIII Legislatura (2000-2003) y 58% en la LIX Legislatura (2003-2006).

³⁰⁴ Ver cuadro 9, en el Capítulo 2.

órganos de control interno de los estados, así como a presentar denuncias penales ante el Ministerio Público.³⁰⁵

En la medida en que el sistema de partidos avance en la consolidación del Congreso como el principal espacio democrático para encauzar el debate, se robustecerá la vinculación de la sociedad con el Estado por medio del sistema plural de partidos, y en consecuencia, se beneficiará la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo.

- b. Durante las décadas del hiperpresidencialismo, el poder judicial se mantuvo subordinado al Ejecutivo: éste tenía la facultad de destituir *por mala conducta* a las autoridades judiciales(hasta 1974); intervenir en los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y también de los ministros del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (hasta 1993).³⁰⁶

El Presidente en turno integraba una terna de candidatos y la presentaba al Senado (integrado en su totalidad por miembros del PRI); contando con mayoría simple, el Senado designaba a los ministros. En 1994, mediante una modificación constitucional se redujo ligeramente la vinculación del Presidente con los ministros de la SCJN, al requerir el consenso de las dos terceras partes del Senado para designar a los ministros.

Las modificaciones más importantes en la relación de ambos poderes, derivan de la composición plural de la Cámara de Senadores y del reforzamiento de la controversia constitucional y la creación de la acción de inconstitucionalidad como garantías constitucional-procesales para la defensa de la Constitución.³⁰⁷ Con estos recursos jurídicos, la Suprema

³⁰⁵ De acuerdo con la LFRCF, la Auditoría Superior de la Federación deberá dar a conocer a las entidades fiscalizadas los resultados de su revisión, antes de la presentación del informe respectivo. Dichas entidades pueden presentar las justificaciones y aclaraciones correspondientes, y se fija un plazo de 30 días hábiles para que las entidades fiscalizadas atiendan las observaciones y acciones promovidas por la ASF.

³⁰⁶ Actualmente es atribución de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

³⁰⁷ Reforma integral al artículo 105 constitucional, publicada en el DOF del 31 de diciembre de 1994 y las modificaciones del 22 de agosto de 1996.

Corte de Justicia se asume como Tribunal Constitucional y se le especifican atribuciones para resolver conflictos entre los poderes de la Federación, y entre éstos y los de los niveles locales y municipales.

Este último punto es fundamental para el fortalecimiento institucional del sistema político y el desarrollo de prácticas democráticas, ya que ubica al Poder Judicial como árbitro legítimo entre los Poderes Federales, los niveles de gobierno y en general, en los conflictos en los que se encuentren involucrados los órganos del Estado.³⁰⁸ Cabe señalar que de manera metaconstitucional, durante el hiperpresidencialismo el Ejecutivo asumía un rol similar al mediar en los conflictos entre los diferentes agentes gubernamentales.

En los escenarios democráticos, persisten algunos arreglos institucionales que aún no logran equilibrar y armonizar la separación de los poderes Judicial y Ejecutivo: la colaboración para concretar procesos judiciales en la que el funcionamiento de los Ministerios Públicos, depende del Poder Ejecutivo³⁰⁹. y el rol del Poder Judicial en la construcción y ejecución de políticas públicas.³¹⁰

- c. Al ocurrir la alternancia en el poder Ejecutivo, los gobiernos de los estados recuperaron la autonomía política que habían perdido durante el régimen de partido hegemónico, ya que la mayoría los gobernadores aún eran de origen priista, y por tanto, el Presidente de la República, como Jefe de su partido político, ejercía gran influencia sobre ellos. Además, siendo los estados dependientes de los recursos federales (con un problema estructural para la autosuficiencia en materia financiera³¹¹), se apegaban a

³⁰⁸ Ver punto Capítulo 2, punto 2.2.

³⁰⁹ Relación de dependencia con respecto al Ejecutivo puede minar la confianza y credibilidad de la autoridad a la que se le encomienda investigar los delitos y ejercer la acción penal ante los tribunales de forma objetiva, y suscita discrepancias entre ambos poderes.

³¹⁰ Ver Cuadro 13, Capítulo 2,

³¹¹ El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), para el suministro de recursos a las entidades, se diseñó de tal manera que todos los impuestos transitan por la capital, (con excepción del impuesto predial, que es percibido por los Municipios); así, se condicionaba el presupuesto de las entidades federativas a la generosidad del poder central.

la buena disposición de las autoridades centrales para recibir mejores asignaciones federales.³¹²

Cuando Vicente Fox, como primer presidente de la alternancia, tomó posesión de su cargo, los gobernadores de los estados le reconocieron de inmediato como presidente constitucional; en el caso de Felipe Calderón, a pesar de que aceptaron su investidura, en un principio ésta le fue cuestionada por la Gobernadora de Zacatecas (PRD) y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal (PRD).

Poco a poco, los gobiernos estatales conformaron un mosaico pluripartidista en el que se apreciaban tendencias regionales de preferencia partidista: el Norte a favor del PAN; el Centro del PRI, y el Distrito Federal y el Sur a favor de la izquierda, que prevaleció hasta reacomodarse de manera casi equitativa en la segunda mitad del sexenio de Felipe Calderón.³¹³

Los gobernadores de los estados se convirtieron en agentes que en ocasiones, además de cercar su esfera local de poder, trascendían del ámbito estatal al regional, e intentaban incidir directamente en el escenario político nacional, demandando recursos fiscales, descentralización y autonomía administrativa.

En 2002, se creó la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO),³¹⁴ que oficialmente tiene como objetivo reforzar el federalismo por medios democráticos.³¹⁵ Mediante la CONAGO, los gobernadores intervienen con mayor intensidad en los asuntos del ámbito político federal.

En 2004, Vicente Fox reconoció a la CONAGO como interlocutora, y los gobernadores del PAN se sumaron a ella. Desde entonces la relación del

³¹² *Ibíd.*, pp.514-515.

³¹³ Ver Cuadro 14, Capítulo 2.

³¹⁴ Conformada originalmente por 20 gobernadores de oposición, pero en la que, a propuesta de Vicente Fox, se integraron posteriormente el resto de los gobernadores.

³¹⁵ CONAGO. Fundamentos básicos. Disponible en línea:

<http://www.conago.org.mx/generalidades/queEss.asp>. abril de 2012.

Ejecutivo Federal con la CONAGO se ha mantenido constante y el presidente es invitado a las Sesiones especiales. Esta situación favorece al Ejecutivo, ya que puede negociar en bloque con los gobernadores en los casos que sea posible, y cuando no es necesario evita desgastarse con ellos de uno a uno, aun cuando los gobernadores pudiesen estar de acuerdo para oponerse a determinadas políticas o disposiciones del Ejecutivo.

- d. En la Constitución Política Mexicana se han incorporado de manera paulatina cinco Órganos Constitucionales Autónomos: el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (art. 26), los Tribunales Agrarios (art. 27), el Banco de México (art. 28), el Instituto Federal Electoral (artículo 41) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (art.102). Con esta figura se pretende que dichas instituciones funcionen de manera autónoma a los tres poderes federales básicos y de los gobiernos de los estados.

La inserción o reconversión paulatina de los órganos constitucionales autónomos en el sistema de frenos y contrapesos del entramado político mexicano, implica mayor delimitación formal de las atribuciones del Ejecutivo, que originalmente ejercía las funciones fundamentales de dichos órganos. Asimismo, se coloca al poder Legislativo, –específicamente a la Cámara de Senadores-, como ente imparcial para tomar decisiones sobre designación de los titulares y otros responsables de los Órganos Constitucionales Autónomos. Efectivamente, mientras la composición de la Cámara de Senadores sea plural y refleje la diversidad nacional, se garantiza que sus decisiones sean consensuadas e imparciales. Sin embargo, el acotamiento del Ejecutivo no es absoluto, dado que al contar con facultades para proponer a los titulares de BANXICO, los Tribunales Agrarios y el INEGI, el Presidente de la República tiene la posibilidad de incidir sobre los elegidos, más aún, si llegase a contar nuevamente con mayoría en el Congreso.

Si bien el funcionamiento de los órganos constitucionales autónomos se consolida progresivamente en los diferentes ámbitos de la vida nacional, se precisa una definición constitucional sobre su figura y nivel con respecto a los poderes tradicionales, ya que técnicamente funcionan fuera de la división de poderes que señala el artículo 49 constitucional. Esta definición podría ser que cada uno conforme otra categoría de poder, o bien, que se agreguen como conjunto en una sola figura adicional en la división de poderes.

Asimismo, con el propósito de fortalecer prácticas de transparencia, efectividad en el quehacer público, y favorecer la rendición de cuentas, otras instituciones públicas que podrían desligarse de los poderes ejecutivo y legislativo, y agregarse a la figura de los órganos constitucionales autónomos, son la Auditoría Superior de la Federación, el Instituto Federal de Acceso a la Información, y los Ministerios Públicos (en caso de no ser adjudicados plenamente al poder judicial).

Los nuevos frenos y contrapesos no dependen de la voluntad de un solo actor; son producto de la interacción estratégica de actores independientes que responden a intereses diversos y asumen roles específicos. Por ejemplo, la participación plural de los partidos políticos en el Congreso, refleja un avance en la democracia, sin embargo, muestra debilidad para superar diferencias entre los legisladores y con el jefe del Ejecutivo, y dificulta la construcción de acuerdos institucionales que efectivamente correspondan a la representación plural de la sociedad. Es decir, se requiere el desarrollo de valores democráticos que consoliden los avances alcanzados y permitan que éstos se transformen en acciones concretas en beneficio de la comunidad.

III.- Eficiencia Gubernamental.-

Si bien la calidad del desempeño del poder ejecutivo a través de la administración pública es un elemento que contribuye a legitimar al gobierno y por tanto, abona a

la gobernabilidad y a la consolidación de la democracia,³¹⁶ su aplicación en el gobierno de Felipe Calderón no generó grandes resultados. A efecto de corresponder a los intereses y nuevas identidades de la sociedad y sus instituciones, el Ejecutivo Federal ha asumido prácticas democráticas de *Buen Gobierno*³¹⁷ en la administración pública, mediante la ejecución de programas gubernamentales incluidos en los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) 2001-2006, y 2007-2012. Estos programas se aplicaron de manera transversal y con carácter obligatorio para todas las instituciones de la Administración Pública Federal y por tanto, deberían aplicarse en los programas federales, sectoriales y específicos que de él derivan para atender los asuntos públicos y ofrecer incentivos para que la sociedad, y los agentes políticos y económicos, tramiten sus demandas en el marco institucional.

Cabe señalar que el objetivo fundamental para la promoción del *Buen Gobierno* por parte organismos internacionales como la OCDE, el PNUD, el FMI, el BM, la OMC y la OEA, es la reducción de los costos de transacción institucionales que se generan por la ineficiencia y corrupción de los gobiernos, ya que alteran el desarrollo económico internacional; sin embargo, la operación de sus estrategias apuntalan y contribuyen a estabilizar la democracia en diferentes países, e impulsan la difusión de la cultura política internacional.

En el PND 2007-2012, la presidencia de Felipe Calderón incluyó los temas de *Buen Gobierno* enfocados a la eficacia y eficiencia de su gobierno, a los cuales mide en función de la profesionalización de los servidores públicos, el uso de las

³¹⁶ Por ejemplo, la transparencia asociada al ejercicio de un gobierno democrático, obliga y da evidencia de la rendición de cuentas del mismo y promueve la participación de la sociedad en los asuntos públicos.

³¹⁷ El *Buen Gobierno* (*good governance*), es el modelo de gestión pública impulsado por el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial de Comercio (OMC), la Organización de Estados Americanos (OEA) y otras Instituciones multilaterales. Su objetivo es que los gobiernos sean capaces de proveer o satisfacer eficientemente las necesidades de la población y de los agentes económicos, a través de la implementación de prácticas que eliminen los defectos que entorpecen el desarrollo institucional del gobierno, como son la corrupción, la sobre – regulación, el derroche de los recursos públicos, y la incompetencia de los servidores públicos. (*Capítulo 3, punto 3.1*)

tecnologías de la información y comunicación en sus instituciones, la eficiencia en el ejercicio del gasto público, la introducción de prácticas para desarrollar un presupuesto conforme a los resultados de la operación, la evaluación del desempeño (limitado a algunos indicadores), la introducción de una cultura anticorrupción en actividades y trámites del gobierno, y en la reducción de estos últimos.³¹⁸ Sin embargo, no se enfocan de manera integral a la reducción de la ineficiencia y de la corrupción gubernamentales.

Del análisis a la eficacia y la eficiencia del desempeño institucional de la presidencia de Felipe Calderón, de acuerdo con los resultados oficiales registrados en los cuatro primeros Informes de Ejecución del PND,³¹⁹ se observa lo siguiente:

- Aunque los parámetros de valoración de la eficacia y la eficiencia son independientes, en la presentación de los resultados de evaluación de los programas, proyectos y procesos gubernamentales, ambos indicadores se encuentran entrelazados.
- De manera general, las estrategias de Buen Gobierno aplicadas se enfocan a dar agilidad en la atención de primer piso para los agentes que interactúan directamente como usuarios, proveedores, o clientes de algún bien o servicio operado por las instituciones gubernamentales.
- Se observa incremento en eficiencia y la eficacia de los trámites que impactan de manera inmediata en la percepción de los usuarios o beneficiarios³²⁰ que realizan ante el gobierno, no así en contribuir directamente al cumplimiento de los objetivos nacionales señalados por el propio gobierno dentro de su Plan Nacional de Desarrollo.

³¹⁸ La Agenda original de Buen Gobierno en México, con Vicente Fox, definió seis líneas de acción: *Gobierno Honesto y Transparente, Gobierno Profesional, Gobierno de Calidad, Gobierno Digital, Gobierno con Mejora Regulatoria, y Gobierno que Cueste Menos.*

³¹⁹ Son los Informes oficiales que el Ejecutivo presenta al Congreso de la Unión para rendir cuentas sobre el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo al cierre de cada ejercicio fiscal; se integran con las aportaciones de todas las dependencias y entidades de la APF:

³²⁰ Como el servicio eléctrico, suministro de agua y consultas médicas, y el registro de clientes y proveedores.

- No se mide la eficacia y eficiencia gubernamentales en el cumplimiento de los objetivos nacionales establecidos en el PND, referentes a la seguridad y soberanía nacionales, la vigencia del Estado de Derecho, el crecimiento económico sostenido, el desarrollo de una economía competitiva, la reducción de la pobreza extrema, la igualdad de oportunidades, la reducción de las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad, la sustentabilidad ambiental, la consolidación de un régimen democrático, el aprovechamiento de los beneficios de un mundo globalizado para impulsar el desarrollo nacional y la proyección de los intereses de México en el exterior.
- Las prácticas de buen gobierno se aplican como temas transversales en todas las instituciones de la APF, que son las encargadas de dar cumplimiento a las actividades sustantivas del gobierno. Sin embargo, no se cuenta con un instrumento de medición que permita evaluar efectivamente la contribución o impacto de dichas prácticas en los citados objetivos nacionales.
- Se aprecian logros importantes en:
 - Servicio Profesional de Carrera.- en la capacitación y actualización constante de los servidores públicos de mandos medios;
 - Gobierno Digital .- en la confianza y aceptación de instrumentos como la *Firma Electrónica Avanzada* por parte de los usuarios;
 - Mejora regulatoria.- depuración y alineación de las normas y reglamentos internos de las dependencias y entidades, mediante la Tala regulatoria³²¹ y la expedición de los Nueve Manuales de aplicación General, cuya operación permite eliminar el 67 por ciento de las reglas internas en la APF.

Los resultados en los temas de eficacia y eficiencia, presentados por el Gobierno Federal, son meramente cuantitativos y gerenciales; de manera aislada no reflejan

³²¹ Derivada de la Reforma Regulatoria Base-cero. Ver Cuadro16, Capítulo 3.

el cumplimiento de los objetivos de los programas que identifican, sin embargo, sirven como aportación para el seguimiento estadístico del volumen y del comportamiento de las operaciones realizadas por el Gobierno Federal. La sistematización de esta información podría utilizarse como referencia para elaborar análisis cualitativos o evaluaciones sobre el desempeño y el impacto social, económico o político de lo alcanzado.

Durante el presidencialismo democrático se ha podido avanzar en la rendición de cuentas, logrando establecer indicadores de eficacia y eficiencia gubernamentales, que aunque de manera limitada a los aspectos gerenciales, contribuyen a la consecución de los grandes objetivos nacionales. Asimismo, la Presidencia de la República continúa participando en las actividades de la OCDE en las que se promueven acciones de *Buen Gobierno* a fin de mejorar la efectividad, eficiencia, transparencia, capacidad de respuesta y rendición de cuentas de las instituciones públicas entre los países miembros.³²²

La institucionalización de las acciones de Buen Gobierno aún no permean a todas las dependencias y entidades que integran al gobierno federal. La tarea pendiente más importante, se observa en el control de la corrupción y la percepción ciudadana al respecto, ya que una buena gobernanza sólo es posible si en ella subyacen niveles óptimos de honestidad, transparencia y rendición de cuentas.

La pluralidad en todos los niveles y órdenes de gobierno perfila un carácter representativo e incluyente para la construcción de una democracia representativa; la alternancia en el gobierno federal, constituye por sí misma un gran avance en ese sentido. Destaca que en las nuevas condiciones democráticas, el Ejecutivo ha logrado construir acuerdos y relaciones con los otros actores políticos, sin embargo, para que la democracia se consolide se requiere la institucionalización de esos acuerdos y la permanencia de prácticas democráticas

³²²Como son las reuniones anuales del Comité de Gobernanza Pública (CGP), por ejemplo, la segunda reunión anual del CGP en 2010, que fue a nivel ministerial intitulada *Hacia la Recuperación y Cooperación con la Ciudadanía: Llamado a un Gobierno Abierto e Innovador*, en la cual participó la Secretaría de la Función Pública, con el compromiso de replicar en la APF mexicana los elementos ahí acordados (ver el Cuarto Informe de Ejecución del PND).

que favorezcan la eficacia y la eficiencia de sus acciones de gobierno. Es decir, el desempeño del ejecutivo frente a los otros poderes, los gobiernos estatales y municipales, los órganos constitucionales autónomos deben respaldarse con la buena calidad de la Administración Pública para llevar a cabo los programas de gobierno, ya que con ello, se favorece la institucionalización de la cultura de la legalidad democrática nacional.

*Si la democracia no se traduce en mejores condiciones sociales y económicas, los acuerdos alcanzados serán efímeros y la eficacia meramente coyuntural. A su vez, un mejor ejercicio de las prácticas administrativas, implica la realización de cambios institucionales que sean adecuadas o deriven del propio desarrollo democrático. En la medida en que el Ejecutivo muestre capacidad para *dirigir al gobierno y atender las demandas sociales con eficiencia, contribuye a la gobernabilidad, la estabilidad social y la institucionalización de una democracia representativa.**

BIBLIOGRAFÍA

ACKERMAN, John. ***Organismos Autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina***, en Carpizo, Jorge y Arriaga, Carol (coordinadores), Homenaje al Doctor Emilio O. Rabasa. Serie DOCTRINA JURÍDICA, Núm. 523, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2010, Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2834/5.pdf>, abril 2012.

ANDRADE Sánchez, Eduardo. ***La Reforma Política de 1996 en México***. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica Núm. 25. Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Corte de Constitucionalidad República de Guatemala.1997.

Banco Mundial, ***Gobernabilidad Democrática en México: más allá de la Captura del Estado y la Polarización Social***. México, 2007.

Banco Mundial. ***Governance and Development***,1992.

BÉJAR Algazi, Luisa. ***Los partidos a la luz del nuevo reparto del poder en México***, en Cambio político, reformas e instituciones en México 2007-2009, Coordinador Héctor Zamitiz. Universidad Nacional Autónoma de México, y Editores e impresores profesionales, EDIMPRO, S.A. de C.V., México 2010.

BERG, Elliot. ***El desarrollo acelerado en África al sur del Sahara***. World Bank, 1989. World Bank ***Governance and Development***, Washington, 1992.

BERRUECOS GARCÍA, Susana. **La Suprema Corte de Justicia en el contexto de un nuevo Federalismo**, en: Instituto Federal Electoral, *Ensayos El Poder Judicial en la transición y consolidación democrática en México-Reflexiones y Testimonios. ¿Cómo ven y/o cómo viven los ciudadanos las campañas político-electorales 2003*, Instituto Federal Electoral, México, 2004, pp. 77-110.

BOBBIO, Norberto. **Democracia e ingobernabilidad**, en *Liberalismo y Democracia*, FCE (1985), México, 1991.

BUSCAGLIA, Eduardo. **Los principales obstáculos de la reforma judicial en América Latina**, en Jarquín, Edmundo y Carrillo, Fernando (eds.), *La Economía política de la Reforma Judicial*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997, pp.33-34.

CAMOU, Antonio. **Gobernabilidad y democracia**. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, número 6. IFE, México, 1996. Disponible en línea: www.ife.org.mx/documentos/.../gobernabilidad_y_democracia.htm

CAMOU, Antonio. **Tres miradas sobre la (in) gobernabilidad: eficacia, legitimidad y estabilidad política**. México, 2008. Disponible en línea: <http://www.antonioacamou.com.ar/TRES%20MIRADAS%20SOBRE%20LA%20GOBERNABILIDAD%20-%20CAMOU.htm>

CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro. **División de poderes y régimen presidencial en México**. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, *Derechos Reservados, (C) 2011 IIJ-UNAM* Disponible en internet, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2295>, P.58.

CARBONELL, Miguel. **Los guardianes de las promesas. Poder Judicial y democracia en México**, en: Instituto Federal Electoral, Ensayos **El Poder Judicial en la transición y consolidación democrática en México-Reflexiones y Testimonios. ¿Cómo ven y/o cómo viven los ciudadanos las campañas político-electorales?** Instituto Federal Electoral, México, 2004.

CARBONELL, Miguel. **Un nuevo órgano constitucional autónomo**. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, disponible en:
http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/autonom_a_INEGI.pdf

CÁRDENAS, Jaime y MIJANGOS, María de la Luz. **Reflexiones sobre las Reformas Nacionales en Materia electoral: 1994**. Anuario Jurídico, Nueva Serie 1994. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2114/5.pdf>.

CARPIZO, Jorge. **Veintidós años de presidencialismo mexicano: 1978-2000. Una Recapitulación**. Boletín Mexicano de Derecho Comparado núm. 100. Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2011.

CARPIZO, Jorge. **El presidencialismo mexicano**. Siglo XXI editores, México, 2002.

CASAR, María Amparo. **Las bases político-institucionales del poder presidencial en México, en Política y Gobierno**, vol. III, núm. 1, primer semestre de 1996.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, LXI Legislatura. **Delincuencia y Seguridad Pública en México**, en Nota informativa notacefp/024/2011, del 2 de junio de 2011.

Centro Europeo para el Tercer Mundo. **Buena gobernanza contra buen gobierno?** Comisión de derechos humanos 2004. Disponible en línea: http://www.cetim.ch/es/interventions_details.php?iid=46

Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), **Acuerdo Nacional para el Fortalecimiento del Federalismo**, Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A.C., México, 2009. Fue suscrito por 29 de los 31 estados federados (faltaron Aguascalientes y San Luis Potosí) y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

CONAGO, **Declaratoria a la Nación y acuerdos de los trabajos de la primera Convención Nacional Hacendaria**, disponible en: www.conago.org.mx, abril 2012.

CONAGO, **Lineamientos de la Conferencia Nacional de Gobernadores**, (disponible en línea) <http://www.conago.org.mx/Sobre/QueEs.aspx>, octubre de 2011.

CONAGO. **Fundamentos básicos**. Disponible en línea. <http://www.conago.org.mx/generalidades/queEss.asp>, abril de 2012.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, 5A. ED. Disponible en línea: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1802>Derechos

Reservados, (C) 2011 IIJ-UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, ***Sumario de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por periodo presidencial***, Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados. Actualizado al 13 de octubre de 2011.

DUVERGER, Maurice. ***Instituciones Políticas y Derecho Constitucional***, Ed. Ariel, España, 1964.

ESCUADERO ÁLVAREZ, Hiram. ***Los órganos constitucionales autónomos y la seguridad pública***. Nueva concepción del Poder. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Biblioteca jurídica Virtual, <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/419/7.pdf>.

ESPINOZA TOLEDO, Ricardo. ***El predominio del Congreso***. Valdés Vega, María Eugenia (coordinadora). ***Los problemas nacionales en el gobierno de Felipe Calderón***, Serie Las Ciencias Sociales, Tercera Década. Universidad Autónoma Metropolitana y Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2012.

ESPINOZA TOLEDO, Ricardo. ***México: una democracia expuesta a riesgos***. Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial, vol. 7, núm. 2, 2011, pp. 41-64. Universidad Autónoma Metropolitana. Distrito Federal, México.

ETZIONI, Amantai. ***Modern Organizations***, Prentice Hall, New Jersey.1964.

FAVELA, Margarita. **Sistema político y protesta social: del autoritarismo a la pluralidad**, en: Ordorica, Manuel y Prud'homme, Jean-François, coordinadores generales. **Los grandes problemas de México**; Bizberg, Ilán y Zapata, Francisco, coordinadores v. VI.-*Movimientos Sociales*, El Colegio de México. México, 2010.

FIGUEROA NERI, Aimée. **¿Deben y Pueden las Entidades de Fiscalización Superior sancionar a los Servidores Públicos?** Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior. Número 1, agosto de 2011. Publicación editada y distribuida por la Auditoría Superior de la Federación.

Gaceta Parlamentaria en <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/refcns/index.htm> y Aparicio, 2005

GIL RENDÓN, Raymundo, **¿Qué son los órganos constitucionales autónomos?**, Revista de la Barra Mexicana, núm. 26 (2000).

Glosario de Términos, Unidad de Política de Recursos Humanos de la APF, Secretaría de la Función Pública, disponible en línea: <http://www.spc.gob.mx/buscar.asp>

HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Rogelio. **Cambio político y renovación institucional. Las gubernaturas en México**. Foro Internacional, núm. 174, octubre-diciembre de 2003.

HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Rogelio. **El centro dividido: la nueva autonomía de los gobernadores**. El Colegio de México. Centro de estudios internacionales,

2008. <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/92/20.pdf>, p. 339. Consultado en marzo, 2012.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), **Datos sobre Ingresos y egresos brutos estatales y del Distrito Federal**, disponible en la liga electrónica: <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdiecoy.exe/729?s=est&c=24804>, octubre 2011.

Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, del 2007 al 2010. Disponibles en: <http://pnd.presidencia.gob.mx/>

KAUFMANN, Daniel - **Brookings Institution**; Kraay, Aart - World Bank Development Research Group; y Mastruzzi, Massimo - World Bank Institute. **Worldwide Governance Indicators.** Disponible en línea: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

KAUFMANN, Daniel y Mastruzzi, Massimo. **Indicadores mundiales de Buen Gobierno 1996-2007.** Governance Matters 2008. Instituto del Banco Mundial, y Aart Kraay, del Grupo de investigaciones sobre el desarrollo del Banco Mundial. Banco Mundial, 2008.

KNAUL DE ALBURQUERQUE Y SILVA, Carina. (Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados). **Informe A/HRC/17/30/Add.3, 18 de abril de 2011.** ONU, Consejo de Derechos Humanos. Misión oficial del 1 al 15 de octubre de 2010 por invitación del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, p.14. Consultado en marzo, 2012, disponible en: http://www.equidad.scjn.gob.mx/IMG/pdf/Informe_de_la_Relatora_Especial_sobre_la_independencia_de_los_magistrados_y_abogados.pdf

KOONTZ, H. y O'DONNELL, C. **Curso de Administración Moderna: Un Análisis de las Funciones de la Administración**. México, Libros McGraw-Hill, 1973.

Ley de Coordinación Fiscal: artículos 48 y 49.

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Título I. Capítulo Único. Disposiciones Generales. DOF 29-jun-1992. Artículo reformado DOF 26-11-2001.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículos 85 y 110.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, artículos 33 y 34. DOF, 11 de junio de 2002.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: artículos 31 y 37.

Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, Capítulo Quinto. De los Tribunales Unitarios. DOF 23-01-1998.

Ley Reglamentaria de las fracciones I Y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF del 11 de mayo de 1995. Disponible en la liga electrónica: <http://www2.scjn.gob.mx/alex/analisis.aspx>. (Consultado en marzo de 2012).

LINZ, Juan. **The perils of presidentialism**, Journal of Democracy, Volume 1, Number 1, Winter 1990.

LONGO, Francisco. **Los desafíos de la gobernanza en los sistemas públicos iberoamericanos**, Conferencia Magistral presentada el 28 de octubre de 2009 en el XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía, Brasil, 2009.

LUJAMBIO, Alonso. **Adiós a la Excepcionalidad. Régimen Presidencial y Gobierno Dividido en México**, en Lanzaro, Jorge, compilador, Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina, Buenos Aires: CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales)-ASDI (Agencia Sueca de Desarrollo Internacional), 2001), p.252. Publicado también por Miguel Carbonell et al. (coordinadores), *Estrategias y Propuestas para la Reforma del Estado*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

LUJAMBIO, Alonso. **Federalismo y Congreso en el cambio político de México**. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996.

MADOUX, Magali. Geografía de la gobernanza: **¿La alternancia partidaria como factor de consolidación del poder de los gobernadores en el escenario nacional mexicano?** Foro Internacional 185, XLVI, 2006 (3), 5113-532, p. 517.

MAGALDI DE SOUSA, Mariana. **How Courts engage in the policymaking process in America Latina**. Scartascini, Stein and Tommasi, Editors, **How Democracy Works. Political Institutions, Actors and Arenas in Latin American Policymaking**. Inter-American Development Bank David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, 2010.

Manuales Administrativos de Aplicación General en la APF, emitidos entre el 12 de julio y el 9 de agosto de 2010. *Revisión del acervo de las regulaciones internas*. Disponible en:

http://www.shcp.gob.mx/comunicados_principal/comunicado_015_2010.pdf; mayo de 2012.

MEYENBERG LEYCEGUI, Yolanda. **La transición hacia la pluralidad: desafíos y perspectivas**, en Meyenberg, Yolanda (coord.), El 2 de julio: reflexiones posteriores. Textos de coyuntura. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM, México, 2001, p. 26.

MEYENBERG LEYCEGUI, Yolanda. **Los cambios y las permanencias. Las elecciones presidenciales del año 2000**, Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México/ ISSN 0185-2620, n. 23, enero junio 2002.

MEYENBERG LEYCEGUI, Yolanda. **Representación y la construcción de un gobierno representativo: disquisiciones sobre el caso de México**. Instituto de Investigaciones Sociales. Revista Mexicana de Sociología, vol.60, núm.2, abril-junio, 1998.

MIRÓN LINCE, Rosa María. **El PRI y la transición política en México**. México, UNAM/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/Ediciones Gernika, 2011.

Monitor Mitofsky, septiembre 2011. Economía, Gobierno y Política, <http://www.consulta.mx/Estudio.aspx?Estudio=monitor-mitofsky>.

MORALES, Carlos. **La justicia constitucional en México, Avances y perspectivas**. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/92/20.pdf>, p. 339. Consultado en marzo, 2012.

MORLINO, Leonardo, **Cómo cambian los regímenes políticos**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

NORTH, Douglass. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. FCE, México, 2001.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). **Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México**, OECD Publishing, 2011.

OCDE. **Principal elements of good governance**. Directorate for Public Governance and Territorial Development. Disponible en línea: <http://www.oecd.org/document/32/0,3746.html>.

O'DONELL, Guillermo. **Siete Tesis sobre el Estado en América Latina**, Anexo. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. **La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos**, 2ª ed., Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004.

ORDORICA, Manuel y Prud'homme, Jean-François, coordinadores generales. **Los grandes problemas de México**; Bizberg, Ilán y Zapata, Francisco, coordinadores v. VI.- Movimientos Sociales, El Colegio de México. México, 2010.

ORTIZ MAYAGOITIA, Guillermo. **La creación de órganos constitucionales autónomos en los Estados de la República**. Revista del Instituto de la Judicatura Federal Núm. 22. Versión escrita de la conferencia dictada el 20 de junio de 2006 en el Foro “Aspectos Constitucionales en el Sistema Presidencial y en el Sistema Parlamentario” celebrado en la sede central del Instituto de la Judicatura Federal. Disponible en:
www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/22/22_8.pdf, abril 2012.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Disponible en:

<http://pnd.presidencia.gob.mx/>

PNUD (1994, septiembre). **Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 1994**. Una nueva forma de cooperación para el desarrollo. Disponible en:
<http://indh.pnud.org.co/files/rec/nuevaformacooperacion1994.pdf>.

PROGUNTKE, Thomas y WEBB, Paul, **The presidentialization of the politics: a comparative study of modern democracies**. Oxford University Press, USA, 2005.

RAPHAEL de la Madrid, Ricardo. **Líneas en el horizonte de un nuevo régimen**, en Yolanda Meyenberg Leycegui (coord.), El 2 de julio: reflexiones posteriores, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2001.

SARTORI, Giovanni. **Ingeniería constitucional comparada**, México, FCE, 1997.

SCHEDLER, Andreas. **¿Qué es la rendición de cuentas?**, Cuadernos de transparencia número 03, IFAI, México, 2004.

Secretaría de Servicios Parlamentarios, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados. **Lista de Iniciativas presentadas a la Cámara de Diputados**, disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/SIL/Iniciativas/Lista.html>, agosto 2011.

SHUGART, Matthew y CAREY, M. John. **Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics**, Cambridge University Press, 1992, p.19, citados por Casar, María Amparo, en *Política y Gobierno*, vol. III, núm.1, primer semestre de 1996.

United Nations, **What is good governance?**. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. ESCAP, 2009:

<http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>

(acceso el 10 de septiembre de 2011)

VALLINDER, Torbjörn. **The Judicialization of Politics: A World-Wide Phenomenon**. *International Political Science Review* 15(2): 1994; y Sieder, Rachel. *The Judicialization of politics in Latin America*. Line and Angell, Alan (eds.). New York: Palgrave MacMillan, 2005.

WELDON, Jeffrey, **Las fuentes políticas del presidencialismo en México**, en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (comp.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Edit. Paidós, Buenos Aires, 2002, www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/22/22_8.pdf, abril 2012.

World Bank. **Governance and Development**, Washington DC, 1992.

ISBN: 978-0-8213-2094-5; SKU: 12094.