

RAD

Revista de Administración Pública

112

**“Análisis y Prospectiva de la
Administración Pública Mexicana
2006-2012”**

INAP

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.



Revista de Administración Pública

112

**ANÁLISIS Y PROSPECTIVA DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
FEDERAL 2006-2012**



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

COMITÉ EDITORIAL

José Carreño Carlón

Presidente

Gildardo Héctor Campero Cárdenas

Alejandro Carrillo Castro

Renward García Medrano

Jorge Ruiz Dueñas

Consuelo Sáizar Guerrero

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca

Col. Palo Alto, C.P. 05110

Cuajimalpa, Distrito Federal

MÉXICO

Tels. 50 81 26 00 exts. 4308 y 4319

www.inap.org

ISSN 0482-5209

Publicación periódica

Registro número 102 1089

Características 210241801

Certificado de licitud de título número 2654

Certificado de licitud de contenido número 1697

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

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro. Cuidado de la edición Adriana Paz Mojica y Salvador Ortiz Montero.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.
SECCIÓN MEXICANA DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

CONSEJO DIRECTIVO

Alejandro Carrillo Castro
Presidente

Xavier Ponce de León
Vicepresidente

José Ángel Gurría Treviño
Vicepresidente para Asuntos Internacionales

José Cárdenas Cavazos
**Vicepresidente para los Institutos de
Administración Pública de las Entidades Federativas**

CONSEJEROS

Gloria Brasdefer Hernández
Irma Cué Sarquís
Sergio García Ramírez
Armando López Fernández
María Angélica Luna Parra Trejo L.
Ramón Muñoz Gutiérrez
María del Carmen Pardo
Elías Rafful Vadillo
Eduardo Romero Ramos
Fernando Serrano Migallón
Diego Valadés
Luis Vázquez Cano

COORDINADORES

Investigación

Gildardo Héctor Campero Cárdenas

Consultoría

Blanca Holguín Quiñones

Profesionalización y Actualización

Elena Jeannetti Dávila

Servicios Administrativos

Luis Lara Rubio

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	13
Alejandro Carrillo Castro Presidente del INAP	
PRÓLOGO	17
Andrés Caso Lombardo Miembro del Consejo de Honor del INAP	
PROPUESTAS	21
RELATORÍA GENERAL	25
CONFERENCIAS Y COMENTARIOS	47
1. EVOLUCIÓN Y PROSPECTIVA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	49
1.1 Conferencia: <i>"Modelos de Organización de la Administración Pública Mexicana 1917-2005"</i> , Alejandro Carrillo Castro.	51
1.2 Conferencia: <i>"Prospectiva de la Administración Pública Mexicana"</i> , Fernando Solana Morales.	63
2. LA REFORMA DEL ESTADO: EL MARCO JURÍDICO	69
2.1 Conferencia: <i>"La Reforma del Estado: el Marco Jurídico"</i> , Diego Valadés.	71
2.2 Comentarios: Irma Cué Sarquís.	81
2.3 Comentarios: Clicerio Coello Garcés.	87
3. LA REFORMA DEL ESTADO: LA REFORMA ADMINISTRATIVA.	93
3.1 Conferencia: <i>"La Reforma del Estado: la Reforma Administrativa"</i> , Ignacio Pichardo Pagaza.	95
3.2 Comentarios: María del Carmen Pardo.	103

4.	GOBERNABILIDAD Y DIVISIÓN DE PODERES.	107
4.1	Conferencia: <i>"Gobernabilidad y División de Poderes"</i> , Manuel Camacho Solís.	109
4.2	Comentarios: Ricardo Uvalle Berrones.	117
4.3	Comentarios: Bernardo de la Garza.	123
5.	DESARROLLO ECONÓMICO, SECTOR PÚBLICO Y SECTOR PRIVADO.	129
5.1	Conferencia: <i>"Desarrollo Económico, Sector Público y Sector Privado"</i> , Manuel Ramos Francia.	131
5.2	Comentarios: Carlos Bazdresch Parada.	161
6.	FEDERALISMO Y FORTALECIMIENTO DE LA REPÚBLICA.	169
6.1	Conferencia: <i>"Federalismo y Fortalecimiento de la República"</i> , José Natividad González Parás.	171
6.2	Comentarios: Carlos Almada.	185
7.	ESTADO MODERNO, EFICIENTE, EFICAZ Y CON RENDICIÓN DE CUENTAS.	191
7.1	Conferencia: <i>"Estado Moderno, Eficiente, Eficaz y con Rendición de Cuentas"</i> , Juan Molinar Horcasitas.	193
7.2	Comentarios: Luis Vázquez Cano	205
7.2	Comentarios: José Carreño Carlón	211

FORO DE ANÁLISIS Y PROSPECTIVA

“LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL 2006-2012”

INTRODUCCIÓN

El relevo periódico del Ejecutivo Federal vuelve conveniente revisar la Administración Pública y visualizar a futuro sus bases de organización y funcionamiento, con la idea de contribuir a la elaboración de las políticas públicas, del Plan Nacional y los programas de desarrollo, todo ello en un horizonte de mediano y largo alcance.

Con esta idea en mente, el INAP llevó a cabo el Ciclo de Conferencias **“Análisis y Prospectiva de la Administración Pública Federal 2006-2012”**, del 29 de mayo al 8 de junio de 2006. Este tipo de estudios forma parte del quehacer permanente del Instituto, por cuanto uno de sus propósitos fundamentales es estudiar, evaluar y proponer medidas tendientes a mejorar la Administración Pública, con base en la libre investigación, discusión y crítica de la misma.

Entre los ejercicios que en el pasado ha realizado el INAP en torno de este tópico se pueden mencionar: el proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1958, elaborado bajo la presidencia del licenciado Gabino Fraga; la “Diagnos y propuesta de reforma administrativa del Gobierno Federal” y el “Dictamen de la Comisión de Estudios sobre Sistemas y Procedimientos” de 1964, preparadas durante la gestión del licenciado Gustavo Martínez Cabañas; las propuestas administrativas, para los nuevos gobiernos en 1970 y 1976; así como la participación del INAP en las comisiones del Plan Nacional de Desarrollo de 1982; y el Foro “Diagnóstico y Perspectivas de Evolución de la Administración Pública” de 1988, entre otros.

El presente Ciclo de Conferencias contó con la participación de destacados servidores públicos y académicos, representantes de diversas corrientes ideológicas y partidos políticos, quienes se ocuparon de analizar los modelos de organización y

la prospectiva de la Administración Pública Federal; la Reforma del Estado, en sus dimensiones jurídica y administrativa; la gobernabilidad y la división de poderes; el desarrollo económico y el papel de los sectores público y privado; el federalismo y el fortalecimiento de la República; y el Estado moderno, eficiente, eficaz y con rendición de cuentas.

El Instituto Nacional de Administración Pública manifiesta su agradecimiento a los conferenciantes magistrales Manuel Camacho Solís, José Natividad González Parás, Juan Molinar Horcasitas, Ignacio Pichardo Pagaza, Manuel Ramos Francia, Fernando Solana y Diego Valadés; y de igual manera a los comentaristas Carlos Almada, Carlos Bazdresch, José Carreño Carlón, Clicerio Coello Garcés, Irma Cue Sarquís, Bernardo de la Garza, María del Carmen Pardo López, Ricardo Uvalle Berrones y Luis Vázquez Cano; así como a los asistentes a las sesiones, cuya abierta participación contribuyó a enriquecer el intercambio de opiniones.

La suma de estas reflexiones está contenida en la **Relatoría General** del ciclo de conferencias, de la cual se desprenden **diez propuestas** que constituyen la aportación de la comunidad INAP a los trabajos de reforma y mejoramiento de la Administración Pública, a los cuales podría abocarse el nuevo Gobierno.

Así mismo, el INAP expresa un especial reconocimiento a Andrés Caso Lombardo, Ignacio Pichardo Pagaza y Fernando Solana Morales, por la atinada sugerencia de incluir entre las actividades conmemorativas del cincuentenario de la fundación del Instituto, los estudios de prospectiva en el marco del cambio sexenal de la Administración Pública Federal.

Alejandro Carrillo Castro
Presidente del
Consejo Directivo del INAP

FORO DE ANÁLISIS Y PROSPECTIVA

“LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL 2006-2012”

PRÓLOGO

Con el propósito de analizar y discutir, desde los puntos de vista jurídico, administrativo y político, los requerimientos de la Administración Pública Federal para el sexenio 2006-2012, participé en la coordinación del Ciclo de Conferencias convocado por el Dr. Alejandro Carrillo Castro, Presidente del INAP.

Para todo Gobierno resulta indispensable adaptar su organización a las demandas de la sociedad en los diferentes momentos históricos. Por tal razón, el INAP ha reunido a analistas de la administración pública, la política y el derecho para participar en foros realizados con motivo de los sucesivos cambios del titular del Poder Ejecutivo Federal.

Para el más reciente de estos eventos, se consideró importante invitar a conferenciantes de distintas tendencias, a fin de enriquecer, no sólo el contenido ideológico de la reforma, sino hacer sugerencias para modificar la estructura administrativa, conforme a lo que las distintas corrientes políticas han estimado prudente presentar a la consideración de la sociedad.

De este modo, en el Ciclo de Conferencias se efectuó un análisis certero y global de la evolución histórica de la Administración Pública y de las transformaciones que las reformas administrativas han generado en su organización y funciones a través del tiempo. Se planteó igualmente la necesidad de una estructura política-administrativa que se sustente en la Ley y contribuya a fortalecer el carácter federal de la República.

Se examinó también la necesidad de participación de la sociedad organizada, no sólo al opinar sobre las disposiciones administrativas, sino al intervenir activamente en el fondo y la forma de las acciones gubernamentales, así como en la rendición de

cuentas de los tres órdenes de gobierno, para que la propia sociedad juzgue y sancione sus actividades.

Por otra parte, ya en la Introducción de esta Memoria, Alejandro Carrillo menciona a quienes participaron como conferenciantes magistrales y como comentaristas, justipreciando la calidad de sus intervenciones, la cual queda asentada en este número 112 de la Revista de Administración Pública. Nuestro reconocimiento a todos ellos, que con su contribución nos demuestran que existe la autoridad moral e intelectual para llevar a cabo las modificaciones requeridas por la Administración Pública de nuestro país.

Así, el Instituto Nacional de Administración Pública, continúa la tradición iniciada desde el año de 1958, de ser un foro abierto a las diversas corrientes políticas y administrativas prevaecientes en cada época.

Andrés Caso Lombardo
Octubre de 2006

FORO DE ANÁLISIS Y PROSPECTIVA

“LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL 2006-2012”

PROPUESTAS

1. LA REFORMA DEL ESTADO DEBE CONCEBIRSE DE MANERA INTEGRAL EN LOS TRES PODERES Y ÓRDENES DE GOBIERNO, que incluya cambios en la cultura política y jurídica de la sociedad mexicana, así como la democratización de las instituciones y la transformación del marco constitucional y legal acorde con las necesidades de la realidad cambiante.

2. GARANTIZAR UN EJERCICIO MODERNO DE LA AUTORIDAD que permita restablecer la legitimidad del gobierno, con base en un marco jurídico adecuado surgido de la negociación de un acuerdo nacional, que promueva la iniciativa ciudadana, la productividad institucional, la actividad económica, la competitividad del país y el apego generalizado a la legalidad, que permitan al Estado ejercer sus atribuciones en todo el territorio nacional, sin sometimiento a los poderes fácticos.

3. AVANZAR HACIA UN EFECTIVO FEDERALISMO; cooperativo, subsidiario, solidario y responsable; que permita el diálogo entre los tres órdenes de gobierno; que fortalezca el sistema fiscal compartido, y corrija los actuales sistemas inequitativos de distribución de competencias, responsabilidades y recursos entre los tres ámbitos de gobierno.

4. ADOPTAR ESTRATEGIAS DE DESARROLLO REGIONAL EQUILIBRADO entre entidades federativas que concurren en zonas geográficas continuas, con potencial productivo para generar beneficios en los mercados nacional y global.

5. IDENTIFICAR E INCENTIVAR LAS VENTAJAS COMPARATIVAS QUE TIENE MÉXICO EN EL ÁMBITO GLOBAL, para diversificar mercados, generar incentivos a la innovación, la competitividad y adoptar tecnologías de punta.

6. REVISAR LOS ESQUEMAS DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO, a fin de garantizar las normas constitucionales al respecto, que promueven la concurrencia armónica y equilibrada del Estado, la iniciativa privada y la sociedad civil, acorde con el nuevo concepto de gobernanza, y procurando el beneficio de la mayoría de los habitantes del país.

7. TRANSFORMAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN UN INSTRUMENTO CAPAZ DE MATERIALIZAR LA VISIÓN DEL FUTURO DESEABLE PARA EL PAÍS, mediante *políticas públicas* que impulsen el desarrollo sustentable con equilibrio macroeconómico y moderen la desigualdad social.

8. REVISAR, CON CRITERIO INTEGRAL, LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y FUNCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, ASÍ COMO CONVERTIRLA EN UN INSTRUMENTO CAPAZ DE IMPLEMENTAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. Para ello se requiere corregir las fallas orgánicas y funcionales que actualmente existen, eliminando estructuras obsoletas, así como reducir el número de sus niveles jerárquicos, para simplificar sus estructuras, procesos y trámites.

9. AMPLIAR LA INVERSIÓN EN CAPITAL HUMANO a fin de preparar a las futuras generaciones para participar en la sociedad del conocimiento, y promover la investigación y el desarrollo con rendimiento social.

10. REGRESAR A LOS PRINCIPIOS Y VALORES FUNDAMENTALES DEL SERVICIO PÚBLICO Y COLOCAR A LA ÉTICA EN EL CENTRO DE TODA ACTIVIDAD PÚBLICA, garantizando la transparencia y la rendición de cuentas.

ANÁLISIS Y PROSPECTIVA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL 2006-2012 RELATORIA GENERAL

E

I Ciclo de Conferencias se estructuró en torno a los siguientes temas:

- I. Evolución y Prospectiva de la Administración Pública
- II. La Reforma del Estado: el Marco Jurídico
- III. La Reforma del Estado: la Reforma Administrativa.
- IV. Gobernabilidad y División de Poderes.
- V. Desarrollo Económico, Sector Público y Sector Privado.
- VI. Federalismo y Fortalecimiento de la República.
- VII. Estado Moderno, Eficiente, Eficaz y con Rendición de Cuentas.

Para el desahogo de cada uno de los tópicos, se adoptó como mecánica iniciar el análisis con una conferencia magistral que sirvió de base para el intercambio de comentarios, opiniones, planteamientos críticos, observaciones y sugerencias que, una vez sistematizadas, permitieron llegar a los diagnósticos y propuestas que se presentan a continuación.

I. Evolución y Prospectiva de la Administración Pública.

1.1. Diagnóstico

A finales del 2006, México cuenta con 105 millones de habitantes, de los cuales 18 viven en extrema pobreza. En el Índice de Desarrollo Humano, nuestro país se sitúa en la posición 53 de 177 países.

El producto *per cápita* coloca a la nación en el sitio 57 de 181, mientras la creación de empleos es todavía insuficiente y no existen sistemas adecuados de seguridad social, por lo cual subsisten programas asistenciales únicamente paliativos.

Si bien, la economía mexicana es la undécima del mundo, además de ser el octavo país exportador, en competitividad internacional se ubica en el lugar 57 de 124 países.

De 1982 al 2000 no ha habido crecimiento ni estabilidad. Durante el período de la actual administración la tasa de crecimiento anual promedio ha sido del 1.8%, con una inflación del 4.9% con tendencia a la baja; lo que podría calificarse como una gestión de estabilidad pero sin crecimiento. A pesar de que se alcanzó la estabilidad macroeconómica, en los últimos 23 años México no ha logrado crecer a tasas significativas.

1.2. Propuestas

- ♦ Ante la profundización de la crisis de confianza en las instituciones públicas, incluyendo al marco legal que nos rige, se requiere regresar a los principios y valores fundamentales del servicio público;
- ♦ No sólo la rendición de cuentas y la transparencia son indispensables para un buen gobierno, se hace necesario establecer políticas conducentes a atemperar el individualismo agudo que impele a anteponer el interés personal sobre cualquier limitación, incluso la legal, y a perseguir la riqueza como único signo de triunfo;
- ♦ Es necesario detener el debilitamiento de la ética pública, revalorar la probidad y la integridad personales; volver a la ejemplar tradición liberal y republicana que coloca a la moral en el centro de toda actividad pública;
- ♦ Es necesario reflexionar seriamente en que la distribución del poder, a través de procesos plausibles como la desconcentración o descentralización, no esté resultando en una dispersión del poder, a propósito de propuestas de operación horizontal, creación de agencias autónomas, integración de redes, procesos que apuntan hacia la idea de la gobernanza.

II. La Reforma del Estado: el Marco Jurídico.

2.1. Diagnóstico

La reforma del Estado se refiere a la serie de cambios en la organización y el funcionamiento de los órganos del poder, y en la relación de éstos con sus destinatarios o administrados o gobernados.

En tiempo de transiciones, mundialización e interdependencia, el Estado se encuentra en la necesidad de redefinirse; y, además, hacer frente a una serie de problemas internacionales como el terrorismo, la migración y el deterioro del medio ambiente.

Cuando se plantea una **reforma del Estado** se alude a diversos tipos de **reformas**, entre los que destacan: 1. del **Congreso**; 2. del **gobierno**; 3. de la **justicia**; 4. del **sistema federal**; 5. en las **entidades federativas**; 6. a los **derechos fundamentales**; 7. y 7. **respecto a la cultura política y jurídica de la sociedad**.

1. **Reforma del Congreso**, tres aspectos inciden de manera directa en su configuración: **a) la reforma del sistema representativo; b) la reforma del sistema electoral**; y **c) la reforma de los organismos electorales** que no forman parte, a su vez, del sistema electoral.

a) La reforma en materia de reelección en el Congreso tiene que ver con la reelección dentro de los partidos, con la capacidad de los ciudadanos de ejercer, así sea un nivel mínimo, el control sobre los representados y de generar estímulos para la cooperación entre los agentes políticos.

Dada la configuración actual de la no reelección, la lealtad de los legisladores se tiene que generar o expresar con relación a las dirigencias de sus partidos, no hacia los electores. Los procesos de selección de las candidaturas, son definidas actualmente por las cúpulas partidistas.

No existe en el país, propiamente, un **sistema de representación** sino un sistema de gestión. El sistema representativo implica, frente al representado, la obligación de informarle y la obligación de someterse a la ratificación que el representado haga de las decisiones tomadas por su representante; el gestor no es responsable ante ellos, de manera que nuestro sistema, más que un sistema representativo, es un sistema gestor.

Las Comisiones del Congreso son muy débiles, particularmente en su relación frente al gobierno, como las facultades de investigación, que en este momento están constreñidas sólo a los órganos de carácter descentralizado o a los organismos o empresas de participación estatal (no incluye a las secretarías de Estado, ni a los departamentos administrativos, ni algunos fideicomisos). El Congreso no tiene participación en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, pero sí le corresponde proveer los fondos necesarios para la aplicación o cumplimiento de ese Plan.

Tampoco existe la posibilidad de reconducción del presupuesto, por tanto, la relación entre el Presidente y la Cámara de Diputados, en concreto, es una relación asimétrica, como quedó demostrado en el 2004, con relación al presupuesto del 2005.¹

En razón de que no hay reelección inmediata de Diputados y Senadores, las decisiones que se toman en un momento determinado no influyen con posterioridad en la esfera de derechos y de intereses políticos de quienes toman esas decisiones. En cambio, si las circunstancias políticas y electorales permiten a un legislador estar en el Congreso 3, 6, 9, 12 ó más años, las decisiones que tome en el año uno le afectarán o le beneficiarán los subsecuentes.

b) En cuanto al **sistema electoral**, una de las más claras deficiencias es la falta de una ley de partidos, lo cual implica que no está garantizada la naturaleza democrática de los órganos o de las entidades de interés público. El artículo 41 constitucional, no se refiere a la vida democrática al interior de los partidos, entonces los protagonistas de la democracia externa no necesariamente practican la democracia en su ámbito interno.

Determinar la conveniencia de regular las precampañas, no en cuanto a limitar su duración, lo cual podría ser restrictivo de los derechos políticos de los ciudadanos, pero sí en hacer más eficiente el control de los recursos que se utilizan en ellas, lo cual debiera regularse para que fueran objeto de información ante los organismos electorales correspondientes.

c) En lo referente a los **órganos electorales**, que son el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se encuentran errores básicos de diseño y estructurales: el más importante es la sustitución de la totalidad de sus integrantes en un mismo acto porque esto impide la acumulación y la transmisión de la experiencia adquirida por los integrantes de esos órganos colegiados. Sería diferente si una parte de los integrantes del Instituto Federal Electoral permaneciera en el cargo; lo cual no ocurre con la normatividad actual, que obliga a la sustitución de los integrantes, excepto uno, en octubre de 2006, después de que han adquirido una experiencia de diez años en la que, además han establecido muy importantes formas de subsanar de lagunas legales e incluso constitucionales.²

¹ Mediante decreto del 7 de julio de 2004, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de ese año, se faculta al Congreso para "modificar" el presupuesto. Esta disposición dio origen a una controversia dirimida en la Suprema Corte de Justicia de la Nación entre el Presidente de la República y la XLIX Legislatura del Congreso de la Unión, cuyo resultado permitió al Titular del Ejecutivo emitir el presupuesto tal como lo había presentado al Congreso.

² Por considerar que el tema se trata en otra de las conferencias, el ponente no hizo referencia al rubro "Reforma del Gobierno", mencionado por él mismo al iniciar su disertación.

3. En el ámbito del sistema de **justicia**, subsiste una serie de facultades que corresponden a un Tribunal Constitucional, al lado de facultades correspondientes a un Tribunal de Casación, esto hay que superarlo. Los ciudadanos no pueden iniciar una acción de inconstitucionalidad, así sean miles o millones de personas las que consideren que en determinado momento se ha tomado una decisión legal o en materia legislativa que no se aviene a los términos de la Constitución.

4. **Reforma al sistema federal**, existen aspectos muy importantes sobre los cuales se puede avanzar.

El hecho de tener 32 Códigos Civiles, 32 Códigos Penales, 32 de Procedimientos Civiles, 32 de Procedimientos Penales, habla de una enorme disparidad en cuanto a las condiciones en las que cada mexicano vive el Estado de derecho. Para los efectos del Estado de Derecho es paradójico que cada ciudadano en México esté regido por piezas legislativas distintas.

5. **Reforma en las entidades federativas**, en muchas de ellas no existen Consejos de la Judicatura, ni órganos de justicia administrativa.

6. **Derechos fundamentales**, las políticas públicas para atender la cuestión social deben incorporarse a la reforma del Estado. A título de ejemplo, los derechos de los emigrantes no se han planteado como política bilateral y mucho menos se han adoptado medidas propias, como un sistema de protección y un régimen jurídico.

Tampoco se ha establecido la protección transversal u horizontal de los derechos humanos entre terceros, por cuanto también los particulares pueden afectar derechos fundamentales de particulares.

7. **Cultura política y jurídica de la sociedad mexicana**. Pero no todo es norma en materia de reforma del Estado. Si no va acompañada de **cambios de conductas, de actitudes**, de convicciones por parte de la sociedad, por parte de cada individuo, si no se da todo el cambio del aparato normativo **dentro de un proceso cultural** que lleve justamente a una nueva visión de la cultura jurídica y de la cultura política del país, entonces los cambios serán meramente superficiales y no estarán formando parte de nuestras formas habituales de comportamiento como individuos y como sociedad.

La forma desordenada como se ha venido cambiando la Constitución ha contribuido a que los ciudadanos se sientan muy alejados de la vida constitucional.

Se piensa que la norma Suprema es materia exclusiva para expertos y no una norma para los ciudadanos. De no cambiarse ese criterio, no será posible establecer una buena cultura jurídica y política en el país.

2.2. Propuestas

- ♦ La Reforma del Estado no se puede concebir de manera parcial, reducida a una simple reforma aislada de uno o varios órganos del Estado, sino concebirla de manera global. Conlleva una modificación integral de las estructuras políticas del Estado, no solamente a escala horizontal sino también vertical. Sus repercusiones en el ámbito social son de gran relevancia;
- ♦ El Derecho debe evolucionar a la par del desarrollo de las sociedades, a fin de ir satisfaciendo las necesidades que la comunidad va generando. En este sentido, la Constitución debe mantenerse acorde a las necesidades de la sociedad en una realidad cambiante;
- ♦ Es preciso restablecer la relación de confianza entre el ciudadano y las instituciones, así como la familiaridad entre el ciudadano y la norma;
- ♦ Revisar la naturaleza del amparo directo;
- ♦ Impulsar procesos de uniformidad legislativa y normativa. Se debe velar porque los ordenamientos estatales, y en algunos casos las disposiciones normativas de naturaleza municipal, sean congruentes con el ordenamiento federal;
- ♦ Fortalecer las atribuciones de Tribunal Constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- ♦ Superar, en el ámbito del Poder Judicial, el principio de la relatividad de la sentencia;
- ♦ Hacer una revisión de los derechos humanos expresamente reconocidos en la Constitución, ampliar el catálogo de los derechos humanos, no sólo frente al Estado, sino en cuanto a terceros;
- ♦ A efecto de garantizar los derechos de la oposición, se debe promulgar una ley de partidos, que contenga la más avanzada concepción de los derechos de las minorías en los ámbitos político y de representación;

- ♦ Democratizar los procesos de selección de las candidaturas en el seno de los partidos políticos, definidas hoy día por las cúpulas partidistas.

III. La Reforma del Estado, la Reforma Administrativa.

3.1. Diagnóstico

En la década de 1955 a 1965, el programa de reforma administrativa adoptado por el gobierno se guió por dos ideas básicas, que fueron: la administración para el desarrollo y la planeación administrativa para cumplir los planes y programas para dicho desarrollo. La planeación administrativa para el desarrollo constituyó en esos años el objetivo recomendado por la ONU a los países en menor desarrollo relativo y fue igualmente uno de los principales focos de atención de la CEPAL.

El siguiente decenio, 1965-1975, el gobierno federal impulsó los proyectos de planeación regional y sectorial, así como la descentralización en el ámbito territorial de las entidades federativas y los municipios. En el siguiente sexenio 1976-1982 se procuró una mayor coordinación de las acciones del gobierno federal con las de los gobiernos estatales, primero, por medio de la firma de Convenios Únicos de Coordinación (CUC), que en la siguiente administración fueron transformados en los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), con sus respectivos órganos ejecutivos Comité Promotor del Desarrollo Económico y Social (COPRODES) y Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADES).

En el mismo periodo se puso énfasis en el análisis de las entidades paraestatales (organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos), para lo cual se estableció el criterio sectorial y se buscó su manejo como eje del crecimiento nacional y la redistribución del ingreso.

Por lo que toca al mejoramiento y eficiencia de la administración pública en su integralidad. A finales de 1976, mediante la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se llevó al cabo una profunda reestructuración; en la misma Ley se establecieron también las bases para el mejoramiento de la administración paraestatal, y se establecieron las bases para la coordinación por sectores de las entidades paraestatales, como se había propuesto en el Informe de la Comisión de Administración Pública (CAP).

A inicios de 1982, con la reforma al artículo 25 de la Carta Magna, se elevó a rango constitucional el Sistema Nacional de Planeación Democrática y la obligación para el Ejecutivo Federal de elaborar Planes Nacionales de Desarrollo. Se modificaron

los artículos 26 y 73, fracc. XXIX, "D", a fin de facultar al Congreso Federal para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social. De la misma manera se establecieron las áreas estratégicas exclusivas del Estado (artículo 28), y las prioritarias, con la concurrencia de los sectores social y privado de la economía. Desde entonces, esta Ley ha sido la base para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, así como de los programas sectoriales, regionales, planes estatales y municipales.

A mediados de ese mismo sexenio se modificó la Constitución Política para fortalecer la autonomía del municipio. También se inició un proceso a fondo de renovación moral de la sociedad y fortalecer los principios del control con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF).

Durante el último decenio del siglo XX y hasta la actualidad, se han importado de manera generalmente acrítica algunas prácticas administrativas desarrolladas en ámbitos ajenos a la tradición administrativa del país, sin que en algunos de los casos se hayan hecho las adaptaciones pertinentes, lo que ha conducido, en no pocas ocasiones, a su inviabilidad en la práctica cotidiana.

Se generaron expectativas exageradas respecto al papel positivo que pueden desempeñar los mecanismos de mercado sin participación directa del Estado en la economía lo que ha hecho ineficaz su capacidad regulatoria, dando lugar a la existencia de monopolios y oligopolios privados que antes correspondían al sector público, con lo cual se deja de cumplir el mandato del artículo 25 constitucional, que a la letra dice:

Artículo 25.- *Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.*

La Administración Pública actual no está respondiendo a los imperativos, en materia económica y social. Ningún país puede fincar su éxito a largo y mediano plazo, si únicamente se apoya en la estabilidad financiera, que si bien es una condición indispensable, es insuficiente para dar paso al desarrollo de las personas, regiones, comunidades, municipios y entidades federativas.

El descuido de las cuestiones sociales, el aumento de la pobreza, de la desigualdad económica, de la exclusión social, revela problemas de conducción, falta de armonía política y agotamiento de las instituciones. La Administración Pública ha sido marginada de las políticas de desarrollo, así ninguna sociedad puede tener un futuro prometedor.

En la Administración Pública Federal, incluso a nivel constitucional subsisten fallas orgánicas que, lejos de contribuir a la eficiencia, generan duplicidades con las consecuentes incongruencias en el gasto público, entre estas se observan:

Permanece en las disposiciones constitucionales la mención de órganos que en la actualidad no existen, como los Departamentos Administrativos (Art. 90).

Quizá ya no se justifican Secretarías como la Reforma Agraria y Trabajo que básicamente son dependencias creadas para cumplir funciones jurisdiccionales que ahora ejercen el Tribunal Agrario y el Tribunal de Conciliación y Arbitraje.

La conformación actual de la Secretaría de Turismo, no corresponde a funciones de autoridad, porque la autorización de tarifas en restaurantes y hoteles están asignadas a la Secretaría de Economía, y las de fomento están encomendadas al Consejo Nacional de Turismo.

Algunos estudiosos piensan que la Secretaría de la Función Pública, debiera transformarse para ejercer sólo funciones adjetivas y trasladar las funciones de sanción a los Tribunales Administrativos especializados.

La pretendida neutralidad de la Administración Pública ha conducido, en algunos casos, a la franca subordinación de los mecanismos reguladores a los grupos de interés que deberían estar sujetos a la idea de un desarrollo equitativo y más igualitario.

La flexibilidad que se propuso introducir en los esquemas de servicio profesional de carrera, ha conducido hasta ahora a un mero manejo gerencial de los niveles medios y superiores del Servicio Civil de Carrera, en los cuales parece haberse privilegiado las capacidades gerenciales de los futuros servidores públicos por encima del desarrollo de una adecuada vocación de servicio que garantice el bien común y la justicia social.

La cesión o concesión de servicios tradicionalmente a cargo de la administración pública a los sectores social y privado con la idea de conseguir resultados más

eficientes pone en riesgo, en muchos de los casos, la prestación adecuada de dichos servicios de acuerdo con los principios establecidos en la Constitución.

Se están creando estructuras paralelas al Ejecutivo, los organismos constitucionales autónomos sin que ninguna entidad sea responsable de su control. Por otra parte, es un avance significativo en que instituciones clave para la gobernabilidad hayan alcanzado su autonomía: IFE, Banco de México, CNDH, INEGI.

Es preciso revisar la estructura, ya no se justifica hablar de dependencias coordinadoras de sector (como es el caso de la SENER, PEMEX y CFE) cuando ya ha desaparecido buena parte de los organismos que les dieron origen.

¿Llegó ya el momento de incorporar otra vez al control estatal las asociaciones o alianzas público-privada (PPP) y los fideicomisos privados que reciben fondos públicos?

No se ha conseguido aún que la ciudadanía participe de manera efectiva en los procesos de evaluación y planeación del desarrollo.

Los esquemas gerenciales son medios de acción, pero no necesariamente se deben confundir con los fines del Estado.

3.2 Propuestas

- ♦ Revisar la estructura de la Administración Pública Federal a fin de corregir las fallas orgánicas que presenta. Reducir el tamaño del gobierno y el número de sus niveles jerárquicos, simplificar estructuras, procesos y trámites;
- ♦ Sustentar una Administración Pública eficaz y eficiente, coadyuvante en los esfuerzos por superar los rezagos y moderar la desigualdad social, que permita diseñar y operar nuevas políticas públicas para realmente impulsar el crecimiento y la competitividad;
- ♦ Promover una reestructuración administrativa a fondo, que abarque los ámbitos gubernamentales federal, estatales y municipales, a fin de convertir a la Administración Pública en un instrumento eficaz, eficiente y congruente para alcanzar las metas del desarrollo nacional, de manera articulada y compatible entre sí y con los demás sectores sociales;

- ♦ Los niveles políticos deben involucrarse de manera informada y decidida en los procesos de reforma administrativa, que aunque no siempre resultan electoralmente atractivos ni políticamente redituables a corto plazo, constituyen la condición necesaria para alcanzar resultados en el mediano y largo plazos;
- ♦ La reforma administrativa, hoy denominada procesos de “Buen Gobierno”, no sólo debe estar referida al rediseño de estructuras, simplificación de trámites y mejoras regulatorias; sino que debe incorporar de manera importante la transformación de las aptitudes y actitudes éticas de los servidores públicos, que son igualmente factores clave para el mejoramiento institucional.

IV. Gobernabilidad y División de Poderes

4.1. Diagnóstico

La sociedad mexicana está actualmente muy dividida y polarizada, existe un extremo de alta concentración de riqueza y otro de completa carencia de recursos. A ello se debe que los incentivos que tienen los grupos opositores al gobierno para no apoyar sus programas, y del propio gobierno para desatender los reclamos de la oposición son muy altos. Lo anterior dificulta el establecimiento de consensos y la creación de mayorías, ante la inexistencia de un eficaz liderazgo político para lograrlos. No existe capacidad para promover el diálogo, el consenso y la concertación en la consecución de los acuerdos necesarios. Es preocupante el agotamiento de opciones viables y la falta de respuestas oportunas para el logro de los objetivos de democracia con equilibrio macroeconómico y un equitativo desarrollo social.

No se cuenta con el respaldo político y jurídico que requieren la elaboración y aprobación de políticas públicas, así como el involucramiento social para que éstas sean realmente efectivas en la promoción del desarrollo a largo plazo.

La actual pluralidad política favorecería una efectiva división de Poderes en México, a condición de que existan los mecanismos para evitar que las funciones a cargo del Órgano Legislativo paralicen o entorpezcan el eficaz ejercicio de las que corresponden al Órgano Ejecutivo; sin que esto signifique el retorno a un sistema en el cual un mismo partido político tiene a su cargo la titularidad del Ejecutivo y la mayoría aplastante en los Congresos, con lo que se debilitan las funciones de iniciativa, contrapeso y control que corresponden a los órganos legislativos

La actual relación asimétrica entre el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados en torno de la formulación, modificación y aprobación del presupuesto, genera disensos que vuelven poco funcional la relación entre ambos órganos de gobierno,

como aconteció en el año 2004, con relación al presupuesto del 2005, lo que impide una efectiva ejecución de los programas a cargo de la Administración Pública.

En cuanto a las demás funciones del Órgano Legislativo, entre los cambios sugeridos se encuentran los que se refieren a los procedimientos de control político, ya que los órganos legislativos de los distintos órdenes de gobierno tienen actualmente facultades muy restringidas con relación a la supervisión de los órganos ejecutivos, así como los concernientes a una efectiva rendición de cuentas por parte de los servidores públicos y a un eficaz fincamiento de las responsabilidades correspondientes, tanto en los casos de servidores públicos que cuentan con fuero constitucional, como de los que carecen del mismo.

Persiste una muy acentuada desconfianza por parte de la ciudadanía en cuanto a la efectividad de los aparatos de seguridad pública y judicial, así como de una percepción generalizada del sometimiento de algunos órganos gubernamentales a muy variados poderes fácticos.

4.2. Propuestas

- ♦ Fortalecer el desempeño y articulación de las funciones a cargo de los distintos órganos de gobierno, tanto a nivel federal como estatal y municipal, a fin de recuperar la confianza de la ciudadanía en la eficacia del Estado de Derecho y del gobierno en general.
- ♦ Es necesaria la elaboración de políticas públicas que respondan eficaz y eficientemente a los actuales requerimientos y prioridades del país; y del apoyo político, presupuestal y social que asegure su viabilidad para una eficaz implementación a mediano y largo plazos;
- ♦ Privilegiar el diálogo en la solución de las disputas políticas, y proponer la negociación de un acuerdo nacional que garantice la consecución del desarrollo sustentable de la economía con una mayor justicia social.
- ♦ Ante el problema de la inseguridad pública, se requiere restablecer la autoridad y legitimidad que permitan al Estado ejercer sus atribuciones a fin de que se garantice el imperio de la Ley en todo el territorio nacional, y que combata eficazmente la actual impunidad con la que opera el crimen organizado y algunos grupos armados.

V. Desarrollo Económico, Sector Público y Sector Privado

5.1 Diagnóstico

México presenta en algunos rubros las mejores condiciones económicas de los últimos 25 años: en el actual sexenio el precio del petróleo ha pasado de 9 a 60 dólares; las tasas de interés son las más bajas de hace décadas, 40% más bajas que hace 6 años; se tienen los más altos ingresos por remesas y por servicios del sector turismo. Sin embargo, la economía mexicana no ha crecido de manera sostenida en las últimas décadas. Por el contrario, en la economía mundial, México ha pasado del noveno lugar que ocupaba al inicio del actual sexenio, al décimo tercero. A pesar de que se tienen suscritos acuerdos comerciales con 43 países, la competitividad del país bajó de la posición 36 a la 58, según el Índice Global en esta materia.

Lo anterior permite aseverar que la estabilidad macroeconómica no asegura por sí misma el crecimiento y el empleo sostenidos. Continuar con la actual economía que no crece -estancamiento- pero tiene estabilidad financiera, sólo será posible si se mantienen las condiciones actuales: crecimiento mínimo y balanza de pagos favorable, ambos gracias al sobreprecio del petróleo.

El mercado externo y la inversión extranjera no son suficientes para asegurar el crecimiento y la modernidad.

En una economía global y abierta, con mercados financieros ultrasensibles, no es posible regresar a la estrategia económica de los años 70, debido a que las condiciones no son las mismas. Tampoco es social ni políticamente viable radicalizar el modelo neoliberal, con medidas tales como establecer el IVA generalizado, reducir los impuestos sobre la renta o privatizar PEMEX y la CFE.

De acuerdo a la más reciente encuesta del Foro de Davos, en México no se otorga crédito suficiente para las empresas, grandes o pequeñas. Cuando se ofrece se canaliza más al consumo que a la inversión, y su margen financiero es uno de los más altos en el mundo. Es de sobra conocido, que una economía que no promueve la inversión, no está en posibilidades de crecer.

Por otra parte, en una economía de mercado, la seguridad jurídica es un factor determinante, puesto que un Estado de Derecho débil no otorga certidumbre a la inversión y genera una cultura de desconfianza en la Ley.

Así mismo, con un gobierno ineficaz e ineficiente, con una Administración Pública, sobrecargada, desorganizada y sobrerregulada, lo poco que se logra en términos de crecimiento del Producto, al final tiene un costo más alto que el de sus competidores, lo cual dificulta su adecuada inserción en el mundo globalizado.

Por lo anterior, México ha perdido paulatinamente su ventaja comparativa en los mercados internacionales, frente a otros países de similar o menor desarrollo. Otros factores que afectan la competitividad mexicana son: la ausencia de innovación e inversión con respecto a lo que otras naciones hacen; los insumos de baja calidad que provocan elevados precios y baja productividad, especialmente aquellos provistos por medio de redes (telecomunicaciones, electricidad y otras energías, en particular gas natural, carreteras, ferrocarriles). También se observa resistencia a los cambios requeridos, por parte de grupos de interés, generalmente monopolistas o con gran poder de mercado en algunos sectores.

La ley actual establece como obligación del Estado invertir el 1% del Producto Nacional Bruto en los rubros de investigación y desarrollo tecnológico. Sin embargo, apenas se dedica el 0.4% del PNB.

Finalmente, se advierte en la población un ambiente de fatiga por la exagerada retórica en torno de la necesidad del cambio sin que éste se produzca.

5.2. Propuestas

- ♦ Buscar el crecimiento con estabilidad en todos los ámbitos, no sólo en el macroeconómico, mediante una estrategia de crecimiento con justicia, que combine el aumento de la competitividad con el establecimiento de un piso social (incremento gradual del ahorro y la inversión, aumento de la escolaridad y calidad de la educación, atender el problema de la pobreza con estrategias distintas a las asistenciales).
- ♦ Identificar e incentivar las ventajas comparativas que tiene México con respecto a sus socios comerciales y los demás países, así como establecer o actualizar sistemas de estandarización y normalización acordes a los requerimientos de la industria y el comercio internacionales.
- ♦ Desarrollar mercados en condiciones de competencia, tanto en insumos como en productos finales, para que tengan precios y tarifas eficientes; además de eliminar las barreras a la participación en actividades productivas.

- ♦ Generar incentivos a la innovación y la adopción de tecnologías de punta y desincentivar la búsqueda de rentas o de “poder de mercado”.
- ♦ Invertir en capital humano y preparar a las futuras generaciones para participar en la sociedad del conocimiento, además de promover políticas públicas dirigidas a la investigación y desarrollo con un rendimiento social.
- ♦ Precisar los derechos de propiedad en los términos de la Ley, y dar eficacia al marco legal (como en el caso de la protección de patentes).
- ♦ Revisar y modificar la estructura fiscal para distribuir mejor la carga tributaria, sin que esto signifique “una reforma fiscal para recaudar más”.

VI. Federalismo y Fortalecimiento de la República

6.1 Diagnóstico

El federalismo mexicano surgió, a diferencia del federalismo norteamericano, por una necesidad política distinta. México tuvo que desunir para unir y poder lograr la integración de una nación que había sido muy centralista. Fue la Constitución la que, de alguna manera, creó los estados, y no los estados a la Constitución, como en Estados Unidos.

Después del triunfo del federalismo con la República restaurada, en lo jurídico, el Gobierno Federal amplió sus competencias exclusivas (implícitas) y ocupó casi monopólicamente las concurrentes, lo que condujo a una excesiva centralización y que, posteriormente, se agudizó con la existencia de un partido hegemónico, a lo que se sumaba el Estado propietario.

En México ha habido un federalismo en la teoría y uno en la práctica. Después de 1929, por la fuerza centralizadora del presidencialismo, volvió a darse un centralismo de *facto* y un federalismo de *iure*. El discurso de la “construcción nacional” sirvió de hecho para justificar la centralización abusiva del poder en México. El gobierno mexicano pasó de un sistema de contrapesos y balances en el ejercicio del poder a un sistema presidencialista.

A partir de la década de los 50 empiezan a darse procesos de desarrollo regional más sustentables, y se inicia la revisión de los supuestos del federalismo, especialmente en el aspecto hacendario.

En la década de los 70–80 empiezan a revisarse los esquemas de coordinación federación-estados-municipios (COPRODES, COPLADES, CUD). En los 80 y 90 empieza el cuestionamiento del presidencialismo desmedido y se empieza a hablar de la descentralización de la vida nacional. Se inicia la descentralización de las responsabilidades de la educación y la salud públicas.

En el nivel local empieza a darse la alternancia política y la negociación parlamentaria. La pluralidad política en el gobierno de los estados y las mayorías congresionales diferentes a las de los gobernadores, hace que se eviten abusos y son contrapesos indispensables de expresión de las fuerzas políticas y sociales. Deben ser vistos como factor de cohesión y no de dispersión del federalismo.

Se empiezan a dar esquemas de autonomía creciente en distintos sectores sociales: medios de comunicación; organizaciones empresariales y sindicales; organizaciones no gubernamentales; aunado al pluralismo político. Lo anterior generó distintas condiciones en el ejercicio del poder político y de la Administración Pública en las entidades federativas.

También en los 80-90 las administraciones públicas de algunos estados empezaron a fortalecerse y tomar un mayor dinamismo y autonomía, con planes y programas conducidos con eficacia y con buenos equipos gubernamentales, favoreciendo la expresión del federalismo mexicano.

La globalización, el desvanecimiento de las fronteras comerciales con el libre comercio y los tratados regionales, los flujos financieros y de inversión, la competitividad, la revolución tecnológica, las economías basadas en el conocimiento, introducen elementos que necesariamente tienen que ser consideradas en las fórmulas de gobernabilidad de las naciones, independientemente de los esquemas federalistas o centralistas.

Otra tensión surge entre la personalidad internacional de la Federación, con la facultad exclusiva de la representación nacional, y la soberanía interior de los estados. Supone la coexistencia de dos órdenes constitucionales diferentes, aunque subordinados, y que las entidades subnacionales carecen de personalidad internacional. Los estados no pueden firmar tratados, pero es evidente que tienen un interés estratégico en alentar los flujos comerciales, de inversión, culturales y turísticos, más aún cuando se trata de estados fronterizos. Se advierte una contradicción de las demarcaciones políticas con las regiones geoeconómicas.

Al mismo tiempo que se dan los procesos de globalización, en los estados nacionales se da la descentralización hacia los ámbitos locales, generando sistemas económicos integrados que no atienden necesariamente a la separación de las fronteras entre municipios, entre estados o, incluso, entre naciones.

Surgen en el ámbito nacional, órganos autónomos de gobierno, distintos a la tradicional división de Poderes: los que se refieren al Poder electoral, a los Derechos Humanos, a las autoridades monetarias y bancarias, a las tareas de control gubernamental, entre otras instancias.

Con el pluralismo aparece en el escenario nacional, en el campo del federalismo, hace apenas un lustro, la Conferencia Nacional de Gobernadores, la CONAGO, en donde los gobernadores de los estados se asocian para revisar temas de interés común, para replantear esquemas de causas federalistas, para hacer un contrapeso a los Poderes centrales, siempre dominantes en las áreas financieras y en el ejercicio del Poder público.

La Federación ha delegado en los estados responsabilidades complejas como la educación y la salud, lo que ha mejorado la operación y ha permitido incluir fórmulas de gobernabilidad en estos servicios que eran ya inmanejables. Sin embargo, este proceso está más cerca de la desconcentración que de la descentralización y poco o nada tiene que ver con la doctrina federal.

También el Estado se ve acechado por un factor interno: las nuevas manifestaciones de la autonomía local y la creciente reivindicación de las entidades federativas. Aunado a reivindicaciones indígenas, el regreso de los nacionalismos históricos y la revaloración de las identidades culturales.

La alternancia política en las entidades federativas, que abre espacio para todas las fuerzas, hoy es un activo de la gobernabilidad, es un aliciente para que participen todos en el juego democrático y contribuye a la estabilidad nacional.

Subsisten las asimetrías entre estados y regiones, así como la falta de coordinación intergubernamental para el financiamiento de infraestructura.

6.3 Propuestas

- ♦ Considerar en el federalismo fenómenos imperativos que impulsan el desarrollo regional no tradicional, tales como el desarrollo de recursos naturales, transporte, áreas de oportunidad para mejorar la competitividad, las redes de empresas,

coconversiones, problemas ecológicos, combate al crimen organizado y el narcotráfico.

- ♦ La planeación estratégica extraestatal es un imperativo de supervivencia. Se hace indispensable considerar en un nuevo federalismo -ante las nuevas realidades económicas, políticas y sociales- la asociación de estados al interior de la República y la firma de memoranda de entendimiento (no tratados) con estados de otros países.
- ♦ Valorar lo local en los fenómenos globales.
- ♦ La nueva visión del desarrollo regional presenta frentes de innovación local, cuyas experiencias permitirían ir ahora de la periferia al centro, tales como los proyectos multianuales para sustentar proyectos estratégicos; los grandes acuerdos de gobernabilidad en los gobiernos divididos; los avances en la participación ciudadana y en la transparencia.
- ♦ En lo social los estados deben jugar un papel creciente en el combate a la pobreza, la miseria y la marginación, que es lo que más afecta a la gobernabilidad. Si las instituciones públicas no sirven para cerrar estas brechas, son simplemente irrelevantes.
- ♦ Fortalecer las relaciones entre las entidades federativas, mediante acuerdos regionales, que involucren denominadores comunes, como el agropecuario, el industrial y el cultural. Promover acuerdos entre entidades federativas para atender regiones que presenten continuidad espacial, e incluirlos en las fórmulas de gobernabilidad.
- ♦ Avanzar hacia un federalismo cooperativo, entendiendo a éste como un federalismo subsidiario, solidario, y responsable. Establecer esquemas y mecanismos sólidos que permitan el diálogo entre los tres órdenes de gobierno.
- ♦ Fortalecer el sistema fiscal compartido entre los tres órdenes de gobierno. Revisar a fondo las fórmulas de distribución tributaria; corregir los sistemas inequitativos de distribución de competencias, responsabilidades y recursos entre los niveles federal y estatal.
- ♦ Desde una perspectiva constitucional será necesario revisar la distribución de competencias para cancelar el abuso que se ha hecho de las competencias concurrentes y redistribuir las exclusivas.

- ♦ Explorar las modalidades de inversión privada, concesionada, descentralizada y/o desconcentrada para la prestación de los servicios públicos.

VII. Estado Moderno, Eficiente, Eficaz y con Rendición de Cuentas

7.1. Diagnóstico

Se han multiplicado los mecanismos de control y regulación de la administración pública a un grado extremo que dificulta actualmente la toma de decisiones oportunas. Si bien se han logrado avances en la transparencia y rendición de cuentas, en el ámbito de la Administración Pública Federal, práctica que ha sido adoptada más formal que efectivamente en buena parte de gobiernos estatales que presentan hasta ahora resultados desiguales. El país está colocado en la posición 65, de 159, en el Índice de Percepción de la Corrupción.

En este gobierno la transparencia ha aumentado significativamente, es un paso muy importante y el IFAI es un instrumento efectivo.

7.2. Propuestas

Se requieren ajustes estructurales para:

- ♦ Acercar los gobiernos a la sociedad.
- ♦ Sustentar la legitimidad de los gobiernos a través de la generación de confianza.
- ♦ Perfeccionar los mecanismos de rendición de cuentas y consolidar la política pública de la Transparencia;
- ♦ Abrir la Administración Pública a la participación ciudadana, para permitir mayor intervención social en la toma de decisiones, donde el ciudadano sea “el centro”.
- ♦ Establecer posibilidades de participación generalizada y sistematizada.
- ♦ Establecer un programa de mejora de procesos,
- ♦ Extender el gobierno electrónico mediante la incorporación de tecnología de punta y su distribución en todo el territorio nacional.

MODELOS DE ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA 1917-2005

*ALEJANDRO CARRILLO CASTRO **

El contenido de esta charla es producto de los análisis y la investigación de un equipo de trabajo que de unos años para acá, está coordinado por el Dr. Gildardo Campero, titular de la Coordinación de Investigación, órgano que desde nuestra fundación nutre de datos a quienes preparamos conferencias y presentaciones. De manera muy importante, nos interesa ofrecerlas a quienes están tomando los cursos de maestría, diplomados y ahora la licenciatura del propio Instituto, queremos así buscar esta sinergia entre el área de investigación y el área de capacitación y docencia.

* Es licenciado en Derecho y Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Se ha desempeñado como Titular de la Dirección General de Estudios Administrativos; Secretario General del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; Coordinador General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República; Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y Comisionado del Instituto Nacional de Migración

En el ámbito internacional ha ocupado los cargos de Cónsul General de México para el medio oeste de los Estados Unidos y Embajador Representante Permanente de México ante la Organización de Estados Americanos. Ha sido Presidente del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo; Vicepresidente para Latinoamérica del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Actualmente es Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública.

Empezaremos esta revisión de antecedentes y del estado actual de la estructura y funciones de la administración pública, recordando que en el INAP tenemos muy claro que es el medio o instrumento del que se vale el Gobierno de un Estado para cumplir fines u objetivos que le asignan las leyes. Esto es, recordar el carácter instrumental de la administración pública, el cual, por lo general, cada vez que se modifica el concepto de Estado o cada vez que cambia la forma de gobierno, evoluciona y transforma su funcionamiento. En atención a esto, podemos afirmar que puede haber reformas administrativas sin que cambie la forma de gobierno y el concepto de Estado.

A últimas fechas nos estamos atreviendo a subrayar que, incluso, cuando se ha cambiado la forma de gobierno y el concepto de Estado como cuando dejamos de ser colonia de España y pasamos a ser una nación independiente, muchas estructuras administrativas, particularmente las hacendarias, continuaron por mucho tiempo siendo las mismas que funcionaban al final del virreinato. ¿Cómo han evolucionado el concepto de Estado y las formas de gobierno a lo largo del México Independiente? ¿Cuáles han sido las principales transformaciones de las estructuras y funciones de la administración pública de 1821 a este año?

Todos recordamos que en los análisis efectuados desde la época del maestro Andrés Serra Rojas, primer Vicepresidente del INAP, se tiene muy presente que en 1821 existían cuatro dependencias directas del Poder Ejecutivo, en ese entonces a cargo de Agustín de Iturbide como emperador, éstas han crecido hasta llegar a las veinte dependencias directas del Ejecutivo que existen actualmente, a las cuales hay que sumar cuatro organismos públicos autónomos y más de doscientas entidades paraestatales.

Hemos procurado que el análisis realizado en el INAP desde hace más de veinte años en torno a esta evolución de la estructura administrativa del gobierno federal, no sea simplemente un enunciado de cuadros en un organograma, sino que hemos procurado ubicarlas dentro del contexto de la evolución histórica del país y queremos proponer, simplemente como hipótesis de trabajo, que han existido dos modelos básicos a lo largo de 185 años de vida independiente: el que llamamos *Modelo Tradicional*, que va de 1821 a 1917, en donde las funciones de apoyo corresponden a una sola Secretaría, la de Hacienda, y lo que denominamos el *Modelo Carranza*, que todavía subsiste, al menos formalmente, con sucesivas modificaciones, que va de 1917 al 2006.

El Modelo Tradicional se llevó a la práctica desde el inicio de la Independencia hasta los principios del periodo constructivo de la Revolución. Básicamente se

maneja con estructuras sustantivas muy claras y una sola estructura encargada de los sistemas de apoyo administrativo, llamados horizontales o transversales. Desde inicios del México independiente a fines del Porfiriato el siglo XIX, periodo que hemos subdividido, sólo para efectos de análisis, en tres grandes etapas:

- 1) De la Independencia al inicio de la reforma;
- 2) De la Revolución de Ayutla al fin del periodo de Juárez, y
- 3) De Lerdo de Tejada al fin del Porfiriato.

En ese periodo se sucedieron tres formas de gobierno:

- a) La del Imperio con Iturbide;
- b) República federal, al inicio con Guadalupe Victoria y,
- c) La República centralista, caracterizada fundamentalmente por varios periodos de Antonio López de Santa Anna a cargo de la Presidencia.

Desde entonces es muy clara la existencia de tres funciones básicas de gobierno o sustantivas:

- 1) Relaciones Interiores o Gobernación,
- 2) Relaciones Exteriores,
- 3) Defensa y Seguridad Nacional

Se observa asimismo la existencia de una función adjetiva, con tintes también de sustantiva, que es la de la Hacienda Pública.

En el primer año, 1821, estas cuatro funciones básicas estaban encargadas a tres dependencias del Ejecutivo -porque se encontraban unidas en una sola Relaciones Exteriores e Interiores- y la cuarta dependencia, Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, porque en aquel periodo, como recordamos, la iglesia no estaba formalmente separada de las funciones del Estado.

En el primer periodo, de 1821 a 1855, el Ejecutivo llegó a contar con cuatro, a veces tres y a veces cinco distintas dependencias en la estructura central. El primer cambio que se ve varias veces es esta subdivisión de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores; varias veces el Ministerio o Secretaría de Gobernación y la de Relaciones Exteriores, se volvían a unificar o a separar. En 1843 a la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos se le añaden las funciones de industria, que

quedan claramente diferenciadas en una nueva estructura a partir de 1853, en el que se llamó Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.

Fueron cambiando, si se trataba un gobierno federal eran Secretarías de Estado, si se trataba de un gobierno centralista eran Ministerios. Este Ministerio de Fomento, creado precisamente a sugerencia de Lucas Alamán, tenía como propósito tratar de evitar que se perdiera la mitad del territorio nacional, como finalmente ocurrió. Decía Lucas Alamán que se debía intentar colonizar todos esos vastos territorios. De ahí nace, de esta Secretaría de Fomento, un número muy importante de las actuales Secretarías que se encargan precisamente de actividades de fomento y de regulación económica en nuestra administración pública.

El segundo periodo se podría establecer del inicio de la Revolución de Ayutla al fin del periodo de Juárez, 1855 a 1872, en donde se registra como hecho muy importante que Benito Juárez se propuso llevar a la práctica el nuevo modelo político emanado de la Constitución de 1857, sustentada en la ideología liberal y que, básicamente, tenía como propósito separar a la iglesia del Estado. Administrativamente tuvo como uno de sus resultados más importantes el establecimiento del registro civil.

En 1861 el gobierno de Juárez propuso a la nación la primera reforma administrativa integral de nuestra historia, se registra en nuestro análisis que a través de Manifiesto a la Nación, Juárez expresó: "...el instinto de la nación ha comprendido que las revoluciones serán estériles y los elementos conquistados en el terreno político y social no darán fruto mientras no se corone la obra con la revolución administrativa...". Sin embargo, como todos sabemos, primero debido a la guerra interna, la de los tres años contra los conservadores, y después contra la invasión francesa, el proyecto de una reforma administrativa integral como la propuesta por el gobierno juarista en 1861 habría de posponerse hasta las postrimerías de la segunda década del siglo siguiente.

El tercer periodo en que hemos dividido este ejercicio durante el siglo XIX va de Lerdo de Tejada al Porfiriato, es decir, del gobierno de Lerdo de Tejada, el primero de Porfirio Díaz, el gobierno de su compadre Manuel González, y los subsecuentes mandatos del General.

Un dato que vale la pena recoger es que en los primeros 29 años de vida independiente, hubo 25 presidentes de la República casi uno por año, esto explica muchas de las cosas que vendrían después.

En este periodo, algunos Secretarios del despacho duraron sólo unos cuantos días en el ejercicio de sus encargos, como es el caso de Melchor Ocampo, quien estuvo 15 días al frente de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores. Esto genera un contraste: en el periodo de 1872 a 1911 algunos Secretarios de Estado, en una especie de ley de péndulo, duraron en su puesto 25 años, como es el caso de don Ignacio Mariscal, al frente de la Secretaría de Relaciones Exteriores y del propio Presidente Díaz, quien como todos recordamos estuvo al frente de la presidencia 29 años.

Ya en el periodo de Díaz, en 1891, se crea una sexta Secretaría, la de Comunicaciones y Obras Públicas, para el fomento de los puertos y ferrocarriles. En 1891 se separa de la Secretaría de Justicia, Fomento e Instrucción Pública, el área de fomento, creando una séptima dependencia. En 1905 se separa de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, para dar lugar a la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, que surge como octava dependencia.

En 1913 existían ya ocho dependencias centrales del Ejecutivo que, comparadas con las cuatro dependencias originales de 1821, implica un incremento del 100%.

El siglo XX inicia con un nuevo modelo del país surgido de la Revolución Mexicana y de la Constitución de 1917. Si el Modelo Tradicional al que nos hemos referido dura de 1821 a 1917, el Modelo que llamamos Carranza con sus modificaciones se inicia en 1917 y va hasta la fecha.

Este modelo diferencia ya claramente las funciones sustantivas de la función adjetiva que tiene a su cargo Hacienda, pero mientras en los primeros años, en el Modelo Tradicional las funciones adjetivas estaban a cargo de una sola dependencia, a partir de 1917 veremos cómo se hicieron varios intentos por diferenciar y, de alguna manera, sustraer de la Secretaría de Hacienda algunas de estas funciones adjetivas.

Le llamamos Modelo Carranza porque fue en 1917 se cuando propuso la modificación correspondiente a la Ley de Secretarías de Estado para crear esta nueva figura llamada Departamentos Administrativos, a los que se les quiso diferenciar con claridad de las Secretarías de Estado, que habrían de tener a su cargo funciones sustantivas o políticas del gobierno, para garantizar que estos Departamentos solamente se dedicaran a funciones técnicas, de apoyo administrativo. Se estableció entonces, lo que luego se modificó, que no serían responsables ante el órgano legislativo, es decir, no tenían por qué presentar informes al órgano legislativo, ni tampoco refrendar los decretos ni las leyes correspondientes.

Es interesante ver que Venustiano Carranza establece los primeros tres Departamentos Administrativos, diríamos, siguiendo a Max Weber, bajo el tipo que él propuso.

En esta tipología de Departamento Administrativo técnico surgieron primero el Departamento de Aprovisionamientos Generales, de lo que se llamaría de Adquisiciones, el Departamento de la Contraloría y en el caso de la Secretaría de Guerra y Marina, el Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares. Sin embargo, el propio Carranza no fue consecuente con la ortodoxia del modelo propuesto en su gobierno y pronto creó un Departamento Administrativo para encargarse de asuntos de salubridad. Aquí hay el debate de si se trataba simplemente de que no fuera muy costosa la estructura burocrática, entonces el problema es que el propio Carranza empieza a salirse del modelo que lo habría de caracterizar, por lo menos para los estudiosos de la administración pública.

Carranza mismo convierte a la Secretaría de Justicia en un Departamento Judicial, en aquel intento que hace por fortalecer la división de poderes y enviar al Poder Judicial, los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito que antes estaban en esta Secretaría de Justicia, dependiendo del Ejecutivo, y a los juzgados menores y civiles se los envió a los municipios. Este Departamento Judicial similar en el nombre al que tienen en los Estados Unidos estuvo a cargo, en ese entonces, de un funcionario llamado Procurador General de la República.

El último intento es con la creación del Departamento Universitario y de Bellas Artes, desapareciendo la Secretaría de Instrucción Pública y enviando a los municipios la educación primaria que impartía el gobierno. Álvaro Obregón en 1923 regresa a la creación de Departamentos Administrativos de tipo ortodoxo al crear en ese año el Departamento de Estadística Nacional. Plutarco Elías Calles crea el Departamento del Presupuesto, también con estas características de Departamento Administrativo técnico, aunque éste nunca tuvo una existencia más allá del Decreto y del papel en el que había sido creado.

Elías Calles, el 20 de agosto de 1928, promovió la modificación constitucional para desaparecer el gobierno municipal en el Distrito Federal, para que quedara a cargo directamente el Presidente de la República. El 31 de diciembre de ese mismo año, Emilio Portes Gil, en su calidad de Presidente provisional, promovió una nueva Ley Orgánica del Distrito Federal, en la que establecía que el Jefe del Departamento Central del Distrito Federal sería nombrado y removido libremente por el Ejecutivo

de la Unión, con lo cual la figura de los Departamentos Administrativos se ocupó también de funciones que no necesariamente eran adjetivas.

En 1932 desaparece el Departamento de Contraloría creado por Carranza para ser absorbido, una vez más, por la Secretaría de Hacienda, pero crea el Departamento de Trabajo desprendiéndolo de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, por lo cual a esta Secretaría se le denomina de la Economía Nacional, como hoy se llama a la Secretaría correspondiente.

En 1934 desaparece el Departamento de Presupuesto creado por Calles, pero antes de terminar su periodo crea el Departamento Agrario, desprendiendo sus funciones de la Secretaría de Agricultura y Fomento. Estamos ante dos casos, otra vez, de Departamentos que no podría decirse que son estrictamente técnico-administrativos.

Al inicio del mandato del Presidente Cárdenas, el primer sexenio que hubo en la historia contemporánea del país y, sin prestar mucha atención a esta diferencia que estamos utilizando ahora los estudiosos entre Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, el General Cárdenas creó tres nuevos Departamentos para ocuparse de asuntos sustantivos: el Forestal, de Caza y Pesca; el de Educación Física, y el de Asuntos Indígenas.

En 1936 se creó el Departamento de Publicidad y Propaganda, éste sí bajo los criterios originales de un Departamento técnico administrativo, que cambia su nombre al año siguiente por el Departamento de Prensa y Publicidad. En 1937 se aplica por primera vez la Ley de Expropiación a la empresa privada de participación estatal mayoritaria Ferrocarriles Nacionales de México, creada por Porfirio Díaz, y se encarga primero su administración a un Departamento Administrativo, pero este cambio es inmediatamente corregido ese mismo año para sustituir al Departamento Administrativo de Ferrocarriles por un organismo descentralizado.

En 1939 el propio Cárdenas desaparece los tres Departamentos sustantivos que creó al principio de su gobierno y crea en cambio el Departamento de Marina Nacional, que tampoco era estrictamente adjetivo, desprendiendo sus funciones de la Secretaría de la Defensa.

En el periodo de Manuel Ávila Camacho, podríamos decir que se corrige esta disfunción de que Departamentos Administrativos se ocupen de tareas políticas

por la vía de elevarlos a nivel de Secretarías de Estado, lo que ocurre con el Departamento del Trabajo y el Departamento de Marina Nacional que son elevados o transformados en Secretarías de Estado, lo mismo ocurre con la fusión del Departamento de Salubridad, creado por Carranza, con la Secretaría de Asistencia Pública, para convertirlo en Secretaría de Salubridad y Asistencia.

El Presidente Adolfo López Mateos desprende de la Secretaría de Gobernación las funciones de fomento al turismo creando un Departamento de Turismo, también saliéndose del modelo ortodoxo que llamamos Carranza. El Presidente Echeverría durante su mandato, podríamos decir que regresa a la ortodoxia del Modelo Carranza, porque convierte al Departamento de Turismo y al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, en las respectivas Secretarías de Estado que existen todavía.

Durante el gobierno del Presidente López Portillo, para sorpresa de algunos de sus colaboradores, crea un nuevo Departamento, el de Pesca y ante algunas sugerencias de que estábamos cayendo otra vez en el mismo defecto de no reservar los Departamentos Administrativos para asuntos meramente adjetivos, lo vuelve a convertir en Secretaría de Estado.

Con esto queremos decir que el estudio que hemos estado realizando de cómo se han desenvuelto y han evolucionado las distintas funciones sustantivas, con las que la administración pública ha tratado de cumplir las funciones que tiene asignadas, y las funciones adjetivas, que han tenido en estos dos modelos la característica de estar asignadas a una sola Secretaría o a dos, fueron particularmente analizadas por la Comisión de Administración Pública, creada en 1965, en la cual tuvimos la suerte de participar el Lic. Solana y un servidor y en el informe llamado de la CAP, se hicieron recomendaciones al respecto.

Si estudiamos ahora con el enfoque llamado microadministrativo a la Secretaría de Hacienda, veremos que ésta, sobre todo ya en el segundo modelo, el Modelo Carranza y sus modificaciones, ha sufrido desprendimientos sucesivos, que ha corregido casi de inmediato, de las funciones de contraloría y mejoramiento administrativo, como de elaboración del presupuesto. La primera fue el Departamento de Contraloría, creado en 1917 por Carranza, a la cual se le encargó también estudiar la organización y los procedimientos y gastos de las dependencias.

Con la creación de los tres primeros Departamentos ortodoxos, entre ellos el de Contraloría, se inicia el Modelo Carranza. Aquí hay un dato muy interesante, en

ese entonces se solía, en el Diario Oficial, hacer comentarios editoriales sobre este tipo de reformas y apareció, cuando se crea el Departamento de la Contraloría, un panegírico a cargo del entonces Secretario de Industria y Comercio, Alberto J. Pani, diciendo que era bueno que México entrara a la modernidad finalmente, porque al crearse el Departamento de la Contraloría dejábamos ya el momento antiguo y casi prehistórico en donde un mismo Secretario, el de Hacienda, firmaba los cheques del dinero con la mano derecha y se comprobaba y los justificaba con la izquierda. Esto no sería más que una verdadera anécdota de no ser porque Alberto J. Pani, cuando es convertido en Secretario de Hacienda, se olvida de todo lo que dijo y vuelve otra vez a fagocitarse en la Secretaría de Hacienda, el Departamento que tanto alabó cuando se le quitó a Hacienda en 1917, el Departamento de Contraloría, el cual como se ha dicho, en 1932 es absorbido nuevamente por Hacienda.

El segundo intento es el de la creación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, quitándole estas dos direcciones a la Secretaría de Hacienda y se le encomendó también realizar estudios y sugerir medidas de mejoramiento administrativo que, por cierto, estuvo a cargo de la oficina correspondiente en esta nueva Secretaría Don Gustavo Martínez Cabañas. El Lic. López Mateos modificó, en 1958 la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, creando la Secretaría del Patrimonio Nacional.

El tercero y último intento de desprendimiento de las funciones de Contraloría correspondió al Presidente De la Madrid, quien crea nuevamente la Secretaría de Contraloría General de la Federación, con funciones de control y fiscalización. Esta Secretaría recibe la función de modernización administrativa al desaparecer la Secretaría de Programación y Presupuesto y cambia su nombre al de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en la administración de Ernesto Zedillo. En la actual administración del Presidente Fox, en abril del 2003 cuando se aprobó la nueva Ley del Servicio Profesional de Carrera, se le cambia el nombre para convertirla en la Secretaría de la Función Pública, nombre que lleva actualmente y que recibe adicionalmente de la Secretaría de Hacienda, funciones de autorización de estructuras orgánicas y ocupacionales, las normas y lineamientos de la administración del personal, y del INEGI, la elaboración de políticas de gobierno electrónico.

Por lo que toca a los intentos de desprendimiento de las funciones de elaboración del presupuesto de la Secretaría de Hacienda se registra, ya lo dijimos, en 1928, la creación aunque sea solo en el papel del Departamento Administrativo del Presupuesto, que desaparece en 1934, en las postrimerías del régimen de Abelardo Rodríguez.

En la época de Adolfo Ruiz Cortines, si bien no se creó ninguna Secretaría, el entonces Comité de Inversiones de la Secretaría de Hacienda, que había sido Comisión de Inversiones de la propia Secretaría de Hacienda, en la época de Alemán, pasa a ser Comisión de Inversiones para depender directamente de la Presidencia de la República. Por el éxito que tuvo esta gestión de la Comisión de Inversiones, el presidente del INAP de esa época, don Gabino Fraga, propuso un proyecto de nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para sustituir a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en donde proponía que la Comisión de Inversiones de la Presidencia se convirtiera en un Departamento Administrativo encargado de la planeación y del presupuesto. Así fue aprobado en principio en un proyecto de Ley de Secretarías de Estado, sólo que ya no aparecía como Departamento Administrativo sino como Secretaría de Planeación y Presupuesto.

Cuando este proyecto fue enviado para su refrendo al entonces secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena, obviamente estuvo en desacuerdo, y convenció al presidente López Mateos de preservar en Hacienda la elaboración del presupuesto, por lo cual la Secretaría de Planeación y Presupuesto no podía llevar este nombre y acabó llamándose Secretaría de la Presidencia a la que se le volvieron a encargar el estudio de las modificaciones o reformas que deberían hacerse a la administración pública.

Desde que nació la nueva Secretaría de la Presidencia y a lo largo de 18 años, tuvo serios problemas de coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo cual en el sexenio siguiente, en el del Lic. Gustavo Díaz Ordaz, en un intento de procurar una mejor coordinación entre Hacienda y Presidencia, y no solamente modificando organogramas, designó al hermano del Lic. Ortiz Mena como Secretario de Hacienda y fue cuando se creó la Subcomisión de Inversión y Financiamiento que fue un mecanismo de coordinación muy útil en ese entonces.

Finalmente, el cuarto intento es en 1976 cuando se crea con base en la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública, la Secretaría de Programación y Presupuesto; en el gobierno del presidente De la Madrid desapareció la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia y se le encomendó esta función a la Secretaría de Programación y Presupuesto conjuntamente con la nueva Secretaría de la Contraloría General de la Federación, creada por el Lic. De la Madrid.

En el gobierno del Lic. Salinas se elimina a la Secretaría de Programación y Presupuesto y sus funciones regresan a la Secretaría de Hacienda, una vez más. En el gobierno actual, como vimos, la Secretaría de la Función Pública recibe de la

de Hacienda, la autorización de estructuras orgánicas y ocupacionales y la administración de personal.

A finales del 2003 el presidente Fox promovió una reforma del artículo 73 de la Constitución para transferir facultades de sanción de la antigua Secretaría de la Contraloría al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pero recientemente, hace unos días o meses, el Congreso Nacional acaba de aprobar reformas al artículo 73, sólo que ya no enviando las funciones de sanción al Tribunal Federal de Justicia, sino autorizando la creación de un tribunal especializado para imponer la sanciones correspondientes, que estaría por crearse después de que se apruebe la ley reglamentaria a esta nueva reforma constitucional.

Después, ya en el Modelo Carranza, empieza la creación de varias dependencias para encargarse de funciones horizontales, como el propio Departamento de Contraloría, el Departamento de Aprovisionamientos Generales; con Alemán, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y después en las siguientes administraciones llegamos a tener, sobre todo a partir de Adolfo López Mateos, tres Secretarías encargadas o procurando encargarse de funciones horizontales con los problemas de coordinación de todos conocidos. Cuando se crea incluso la tercera, la Secretaría de Patrimonio Nacional con López Portillo, regresan básicamente a ser dos las horizontales, la de Hacienda y la de Programación del Presupuesto, pero también se crean las funciones de dependencias coordinadoras de sector, tratando de que los distintos sectores administrativos correspondieran a las dependencias directas encargadas de estos sectores.

Con Miguel de la Madrid se modifica la Constitución, se establece la primera Ley de Planeación, se crea la Secretaría de la Contraloría, con lo cual tenemos un periodo de nuevamente tres Secretarías encargadas de funciones horizontales. Al desaparecer la Secretaría de Programación y Presupuesto en la época del Presidente Zedillo nos quedamos exclusivamente con dos y en el periodo del Presidente Fox siguen siendo dos las dependencias de coordinación horizontal ahora con el nombre de la Secretaría de la Función Pública, que está en el proceso de enviar sus funciones de sanción a un órgano nuevo.

Cabría entonces preguntarnos si para el periodo del 2006 al 2012 es posible pensar que sería conveniente o útil continuar con este modelo. ¿Se justifica todavía la permanencia en la ley de la figura de los Departamentos Administrativos cuando estos ya no existen? En la realidad el último Departamento Administrativo desapareció en la época del Presidente Zedillo, que era el que se encargaba de la administración

del Distrito Federal. ¿Se justifican Secretarías como la de la Reforma Agraria y del Trabajo que básicamente son dependencias que están creadas en torno de organismos jurisdiccionales como el Tribunal Agrario y el Tribunal de Conciliación y Arbitraje? Existiendo el Consejo de Turismo, ¿tendría razón de existir la Secretaría si las funciones de autorización de tarifas en restaurantes y hoteles le corresponden a la Secretaría de Economía? Algunos han inquirido acerca de si se justifica la Secretaría de la Función Pública.

¿Seguirán proliferando organismos públicos autónomos?, se ha hablado del Servicio de Administración Tributaria (SAT), de la propia Procuraduría General de la República, del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL). En el ámbito de las funciones horizontales o globalizadoras, ¿éstas seguirán funcionando, en las secretarías que existen? ¿Seguirá siendo correcto hablar de dependencias coordinadoras de sector cuando ya ha desaparecido buena parte de los organismos que les dieron origen? Finalmente, dejar también en el aire como pregunta ¿llegó ya el momento o no de incorporar otra vez al control estatal las asociaciones o alianzas público-privadas, las famosas Asociaciones Público Privadas, (APP) y los fideicomisos privados que reciben fondos públicos que han estado y han dejado de estar en varias ocasiones bajo el control o los mecanismos de control del gobierno federal?

Esto es básicamente lo que queremos someter a la consideración de esta mesa para que podamos recibir sugerencias, planteamientos, recomendaciones que finalmente habrán de quedar registradas en el ejercicio que habrá de hacer el Instituto para el cambio de sexenio.

LA REFORMA DEL ESTADO. EL MARCO JURÍDICO

*DIEGO VALADÉS **

En atención a la petición de Don Andrés Caso, me referiré a un panorama general de la reforma del Estado y, en particular, al marco jurídico de esta reforma.

El concepto mismo de reforma del Estado ha sido objeto de, valga la redundancia, algunas objeciones, no es un tema pacífico, por el contrario, es un concepto polémico porque hacer alusión a un Estado reformado puede dar lugar, como lo ya se ha suscitado, a confusiones e, incluso, a imprecisiones. Por lo mismo es necesario precisar, cuál es el contenido que, en mi caso, le atribuyo a esa referencia de reforma del Estado.

Entiendo por reforma del Estado, la serie de cambios que se introducen en cuanto a la organización y al funcionamiento de los órganos del poder y a la relación de esos órganos del poder con sus destinatarios o administrados o gobernados.

* Doctor en derecho. Es miembro de la Academia de la Investigación Científica del Colegio de Sinaloa, de la Barra Mexicana y del Colegio de Abogados, de la Academia Mexicana de la Lengua; académico correspondiente de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de Argentina. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores y, actualmente, es Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Autor de las siguientes obras: La Dictadura Constitucional en América Latina; La UNAM: Formación, Estructura y Funciones; La Constitución Reformada; El Derecho Académico en México; Constitución y Política; Derecho de la Educación; El Control del Poder; Constitución y Democracia; Problemas Constitucionales del Estado de Derecho, y El Gobierno de Gabinete.

Por otra parte, se trata de una reforma, esto es de un cambio progresivo que implica, fundamentalmente, un proceso con etapas sucesivas de ordenación de las instituciones y no de un cambio súbito, de un cambio único, de un cambio que se produzca en un solo momento, que más se asemejaría a un cambio de tipo revolucionario.

La reforma es simplemente una serie de ajustes que, una vez iniciadas las modificaciones a la estructura del Estado, a la estructura normativa, y a la conducta misma de los gobernados, debe llevar a una nueva forma de entender la organización y el funcionamiento del poder.

Ahora bien, esto resulta claramente una especie de abstracción, ¿Cuáles son los elementos a los que se puede aludir cuando se plantea una reforma del Estado en México? Desde mi punto de vista, son, por lo menos siete rubros:

- 1) La reforma del Congreso;
- 2) La reforma del gobierno;
- 3) La reforma de la justicia;
- 4) La reforma del sistema federal;
- 5) La reforma en las entidades federativas, que no es lo mismo que la reforma del sistema federal;
- 6) La reforma concerniente a los derechos fundamentales, a lo que podemos llamar adicionalmente la cuestión social y las políticas públicas, y
- 7) La reforma por lo que respecta a la cultura política y jurídica del Estado mexicano.

Estos siete grandes rubros son, a su vez, susceptibles de diferentes formas de clasificación. Por ejemplo, en cuanto a la reforma del Congreso, tenemos que diferenciar, por lo menos también tres aspectos que inciden de manera directa en la configuración del Congreso, si bien también inciden en la configuración, en la titularidad del propio gobierno, pero esencialmente son:

- La reforma del sistema representativo;
- La reforma del sistema electoral, y
- La reforma de los organismos electorales que no forman parte, a su vez, del sistema electoral. El sistema electoral son sólo las formas de organización y desarrollo de los procesos electorales.

Como ven, se comienza a complicar el esquema, y si seguimos este proceso de identificación de elementos, tendremos que ver, por lo que respecta al sistema

federal, también una serie de elementos indispensables para caracterizar o para integrar una reforma del Estado.

A manera de ejemplo, en una esquematización muy rápida, debemos considerar el tema de la reelección de los legisladores, no desde la perspectiva que, en ocasiones se menciona, de su profesionalización, yo no conozco a un sólo diputado o a un sólo senador que sea un neófito en política, más bien, la reforma en materia del Congreso referida a la reelección tiene que ver con la reelección dentro de los partidos, con la capacidad de los ciudadanos de ejercer un nivel mínimo, así sea mínimo de control sobre los representados y de generar estímulos para la cooperación entre los agentes políticos.

Trataré de explicar, en qué consisten estos aspectos. En primer lugar, dada la configuración actual de la no reelección, la lealtad de los legisladores se tiene que generar o expresar con relación a las dirigencias de sus partidos, no hacia los electores, porque finalmente la integración de las listas de candidatos depende exclusivamente de la decisión de los dirigentes de los partidos.

En segundo lugar, por lo que respecta a la relación con los electores y en los posibles medios de control que estos ejerzan sobre los representados, nos encontramos con que en México, no tenemos propiamente un sistema de representación sino un sistema de gestión. El sistema representativo implica, frente al representado, la obligación de informarle y la obligación de someterse a la ratificación que el representado haga de las decisiones tomadas por el representante; en un sistema de gestión, también desarrollado por el derecho romano, el gestor actúa en nombre de terceros sus actos y decisiones se imputan en la esfera jurídica de esos terceros pero no es responsable ante ellos, de manera que nuestro sistema, más que un sistema representativo, es un sistema gestor.

Y en tercer lugar, las conductas cooperativas entre los integrantes de un congreso se ven interrumpidas o afectadas si las decisiones que se toman en un momento determinado no influyen con posterioridad en la esfera de derechos y de intereses políticos de quienes toman esas decisiones. Si yo soy el legislador hoy, y estoy tomando decisiones hoy, pero no tengo posibilidad de seguirlo siendo después del 31 de agosto venidero, mi nivel de responsabilidad se estrecha o mi horizonte de responsabilidad en el orden cronológico se estrecha a tal punto que es irrelevante lo que yo decida a partir del 1º de septiembre que sigue.

En cambio, cuando un legislador puede, si las circunstancias políticas y electorales lo permiten, estar en el Congreso 3 años, 6, 9, 12 ó más, las decisiones que tome en el año uno le afectarán o le beneficiarán en el curso de los años subsiguientes y esto se convierte, en todos los sistemas representativos, en un estímulo a la cooperación, ¿por qué? Porque el representante que es miembro de un partido "A" no sabe o no puede excluir la posibilidad de que andando el tiempo no requiera contar con la comprensión para un proyecto propio del representante de un partido "B" y esta forma de interacción entre los miembros de un cuerpo colegiado de representación política es un estímulo sistemático para las conductas cooperativas.

Hay otros muchos aspectos que se tienen que cambiar, también, en el sistema representativo mexicano, como el fortalecimiento de las Comisiones del Congreso, que son muy débiles, particularmente en su relación frente al gobierno, como las facultades de investigación, que en este momento están constreñidas sólo a los órganos de carácter descentralizado o a los organismos o empresas de participación estatal, no tienen participación en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, pero sí les corresponde proveer los fondos necesarios para el desarrollo, aplicación o cumplimiento de ese Plan; no hay la posibilidad de la reconducción del presupuesto y, por tanto, la relación entre el Presidente y la Cámara de Diputados, en concreto, es una relación asimétrica como lo acabamos de ver, con motivo del conflicto que se tuvo el año 2004, con relación al presupuesto 2004-2005. Por otra parte, algunos aspectos inclusive de naturaleza interna hacen que el Congreso sea muy vulnerable ante la opinión pública hasta por el simple hecho que se dice que la famosa "congeladora" de ambas Cámaras es el destino al que están orientadas muchas de las iniciativas presentadas por los propios legisladores.

No existe en nuestro sistema un medio, por lo demás han generalizado en prácticamente todos los Congresos y Parlamentos, que es la caducidad de las iniciativas, de suerte que, como bien se sabe, todo diputado y todo senador, quienes deben quedar bien con su feligresía, presentan iniciativas que no siempre están llamadas a prosperar, a veces por sus propias deficiencias y a veces porque pasa el momento adecuado para su implantación y por eso se requiere, al comenzar cada nuevo periodo, ratificar y volver a presentar por los interesados, aquellas iniciativas que hayan quedado pendientes, si es que las circunstancias se mantienen y el interés político subsiste.

En cuanto al sistema electoral, una de las más claras deficiencias es la falta de una ley de partidos, lo que implica que no está garantizada la naturaleza democrática

de los órganos o de las entidades de interés público. De acuerdo con el artículo 41 constitucional, no está garantizada dentro de ellos, la vida democrática, entonces los protagonistas de la democracia externa no necesariamente practican la democracia en su ámbito interno y esto da lugar a muchas expresiones de naturaleza patológica, esto evidentemente, genera enormes distorsiones desde la percepción del ciudadano.

Otro problema es el llamado transfuguismo, que tampoco está regulado, de suerte que una persona puede formar parte de un partido el lunes de una semana y el martes inmediato siguiente ser candidato postulado por otro partido totalmente distinto y antagónico con relación al cual militaba 24 horas antes. Se tiene que plantear algún tipo de mecanismo tal como exigir que quien haya de ser candidato por un partido tenga una militancia mínima en ese partido de un mes, de un semestre, de un año, de lo que se considere razonable, simplemente para evitar estas distorsiones que finalmente generan desconfianza en el electorado.

Otro aspecto, éste de mayor importancia, de mayor calado, es establecer los derechos de la oposición como derechos constitucionalmente garantizados, finalmente, dentro del sistema electoral tiene que considerarse el Código Electoral, para ver si es conveniente o no regular las precampañas, no en cuanto a limitar su duración porque eso podría ser restrictivo de los derechos políticos de los ciudadanos, pero sí en cuanto a imponer obligaciones de información por lo que respecta a los recursos que son utilizados durante las precampañas.

Nos hemos encontrado con que parte del discurso, supuestamente democrático, de los partidos consiste en acortar los periodos electorales e hipotéticamente regular las precampañas por lo que respecta a su duración y a la posibilidad de realizar actos de proselitismo. Yo creo que los actos de proselitismo pueden hacerse tanto tiempo como las personas lo deseen, si cualquiera de los presentes estuviera interesado en ser candidato a la Presidencia en el año 2012 o en el año 2018, yo no veo por qué en una sociedad abierta y democrática no lo pudiera plantear en esta mesa desde hoy mismo y comenzar, aprovechando la presencia de distinguidos ciudadanos, para su primer acto de proselitismo. Lo que debiera regularse es que los recursos utilizados en ese proceso por la ciudadana o el ciudadano, fueran objeto de información ante los organismos electorales. Por eso también, cuando los partidos dicen hay que reducir los periodos de campaña, idealmente, la mejor campaña para todos los partidos sería de un día, y luego el dos de julio para hacer las elecciones ¿por qué? Porque todos los días previos a ese día de campaña no habrían sido objeto de ningún tipo de regulación, de ningún tipo de control, sobre

todo en cuanto a los recursos manejados durante la fase no regulada por quien haga campaña.

Pero hay muchos otros aspectos: uno, el que está a la luz del día, que es el de la naturaleza de la propaganda política, este es también un tema que, por fortuna, está ya siendo subsanado por las decisiones, desde mi punto de vista muy acertadas, del Tribunal Electoral tomadas recientemente.

Finalmente en cuanto a los órganos electorales que son el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación nos encontramos con que tienen errores básicos de diseño y errores estructurales, el más importante de todos es la sustitución de la totalidad de sus integrantes en un mismo acto porque esto impide la acumulación y la transmisión de la experiencia adquirida por los integrantes de esos órganos colegiados. Este es un error estructural cuyos efectos podemos ver, inclusive, de acuerdo con el desempeño, que yo no me atrevo a calificar como negativo, pero sí, evidentemente, habría sido diferente si una parte de los integrantes del Instituto Federal Electoral hubieran permanecido; como será relevante considerar que de los actuales integrantes del Tribunal Electoral todos, excepto uno, serán substituidos en octubre próximo, después de que han adquirido una experiencia de diez años en la que, además han establecido muy importantes formas de integración de lagunas legales e incluso constitucionales.

En cuanto al Congreso, los cambios pueden ser muchos; fundamentalmente en lo que se refiere a las funciones de control político, porque nuestro Congreso tiene funciones de control muy tenues con relación al gobierno en cuanto a la responsabilidad de los Secretarios de Estado, en cuanto al llamado fuero y en cuanto al servicio civil.

Yo creo que fue útil establecer una regulación como la que ahora tenemos, simplemente para poder identificar aciertos y errores, después del periodo que ya lleva en vigor la actual Ley del Servicio Civil creo que es posible identificar muchos más aciertos que errores pero, en todo caso, hay que admitir que esos errores sólo los podíamos identificar una vez que ya estaba funcionando este instrumento jurídico, tal vez algunos hubieran sido previsibles, pero lo que sí sabemos es que hoy se están dando importantes distorsiones en el aparato administrativo mexicano que se harán particularmente críticas con motivo del advenimiento de un nuevo gobierno que pondrá en evidencia la utilización distorsionada de las actuales disposiciones en materia de servicio civil que están rigidizando muchas áreas, que han entorpecido el desarrollo de otras, por ejemplo, la del Servicio Exterior Mexicano y que deben, necesariamente, ser corregidas.

El tercer rubro es el de justicia, aquí hemos tenido avances muy importantes, tanto como el de contar hoy con un Tribunal Constitucional por lo menos, nuestra Suprema Corte de Justicia, el problema es que todavía subsiste una serie de facultades correspondientes a un Tribunal de Casación, esto hay que superarlo y, por otra parte, también hay que ahondar en algunas otras instituciones, por ejemplo, en el caso de la legitimación de los ciudadanos para promover acciones de inconstitucionalidad, hasta este momento las acciones de inconstitucionalidad forman parte de las facultades de la Cámara de Diputados, de la Cámara de Senadores, de los partidos políticos, de los Congresos de los Estados, del Procurador General de la República, pero los ciudadanos no podemos iniciar una acción de inconstitucionalidad, así seamos miles o millares o millones de personas las que consideremos que en determinado momento se ha tomado una decisión legal o en materia legislativa que no se aviene a los términos de la Constitución.

En cuanto al sistema federal, es decir, el cuarto rubro de la reforma del Estado, también hay aspectos muy importantes acerca de los cuales se puede avanzar, no en el sentido planteado por la CONAGO de los que discrepo, porque ha representado, de alguna forma, una nueva expresión ahora arropada en la solidaridad de los gobernadores para consolidar posiciones que mucho tienen de parecido con el viejo sistema caciquil mexicano.

El sistema federal hacia el que se debe avanzar es otro, tenemos que avanzar hacia un federalismo cooperativo que, entre otras cosas, permita que las entidades federativas tengan relaciones entre ellas, porque el sistema federal, hasta este momento, se ha entendido que es el orden de relaciones entre cada Estado y la Federación y no el orden de relaciones susceptibles de ser establecidas entre las propias entidades federativas.

Pensar, por ejemplo, que en las entidades federativas se establezcan convenios de desarrollo regional en materia cultural, en materia económica, en materia de desarrollo tecnológico y científico, es impensable entre nosotros, cuando ocurre sistemáticamente en sistemas como el alemán, el austriaco o el argentino. Imaginemos lo que sería en cuanto a la posibilidad de potenciar la utilización de recursos que las entidades federativas pudiesen desarrollar o implantar universidades regionales, institutos regionales de investigación científica y tecnológica para resolver determinados problemas pesqueros o agrícolas; que pudieran llevar a cabo sistemas de intercambio de estudiantes, en México es más fácil que un estudiante de cualquier universidad del país vaya a la universidad de Texas o de París, a que un estudiante de la universidad de Yucatán vaya a la universidad de Guerrero, esto no se registra,

no hay un sólo caso de intercambio en nuestro sistema universitario. La Unión Europea se ha construido, entre otras cosas, porque ha estimulado el intercambio de millones de estudiantes que pueden realizar estudios en la universidad de otro país y les sigue siendo acreditado en la universidad de su país de origen, donde está matriculado y la que le va a dar el grado o el título correspondiente. Esta desarticulación del país, en el caso de México es ostensible.

Otro aspecto importantísimo. Impulsar procesos de uniformidad legislativa, de uniformidad normativa, también para los efectos del Estado de derecho es muy paradójico que cada ciudadano en México esté regido realmente por piezas legislativas distintas, el Estado de derecho para un ciudadano tlaxcalteca o para un ciudadano sonorenses no tiene nada que ver porque cada uno de nosotros, según la entidad en la que vivamos estamos sujetos al ordenamiento federal, a los ordenamientos estatales y, en algunos casos, a las disposiciones normativas de naturaleza municipal.

El hecho de que tengamos 32 Códigos Civiles, 32 Códigos Penales, 32 de Procedimientos Civiles, 32 de Procedimientos Penales, habla de una enorme disparidad en cuanto a las condiciones que cada mexicano vive el Estado de derecho. La posibilidad, desde luego, de que haya una uniformidad normativa no puede referirse a una imposición más de la Federación, debe dejarse a la libertad de las entidades federativas para que examinen sus problemas jurídicos y se vea libremente, autónomamente por las propias entidades cuáles decisiones tomar para uniformizar sus disposiciones.

En el quinto rubro, la reforma de las entidades federativas, es necesario reproducir prácticamente lo que ya dije por lo que respecta a la reforma del Congreso, a la reforma del gobierno, que también tienen que modificarse internamente y a la reforma de la justicia más la reforma municipal. En este caso, sólo ejemplificaré con el caso de la justicia, la independencia de los Tribunales de las entidades federativas, en muchos casos es una independencia estrictamente formal, es muy pálida pero además de eso nos encontramos con que en muchas de las entidades federativas no existen todavía Consejos de la Judicatura, casi en la mitad; en muchas de las entidades federativas no hay órganos de justicia administrativa y hay que revisar, por supuesto, la naturaleza del amparo directo porque también esto es algo que está lastrando la renovación, las posibilidades de renovación del aparato judicial en las entidades federativas.

En cuanto al sexto punto: los derechos fundamentales, la cuestión social, las políticas públicas, en lo que yo considero debe incorporarse a la reforma del Estado,

podemos ver muchos aspectos relevantes, a título de ejemplo, uno de ellos, los derechos de los emigrantes, México es el país con mayor emigración en todo el mundo y no tiene, a diferencia de todos los países de emigración, un régimen jurídico para sus emigrantes. Queremos que lo resuelva Estados Unidos, consideramos que es sólo una responsabilidad norteamericana, ni siquiera lo planteamos como un tema bilateral, sino que estamos pendientes de que lo resuelvan el señor Bremer y los senadores y ver si en la conferencia entre esas Cámaras algo resulta, cruzamos los dedos, prendemos veladoras, no sé cuántos otros exorcismos hagamos, pero el caso es que no lo hemos planteado como política bilateral y mucho menos hemos adoptado medidas propias.

Si revisamos lo que pasa con países como Turquía y como Rumania y como India, como Polonia, expulsores de trabajadores, encontraremos que tienen sistemas de protección muy completos para sus emigrantes, cosa que no sucede con nosotros.

No hemos dado el paso hacia la protección horizontal de los derechos fundamentales, todavía seguimos prendidos a la vieja concepción de la ilustración, de que el único adversario de los derechos individuales o derechos fundamentales es el Estado, hoy no hemos todavía dado el paso, para establecer que también los particulares afectan derechos de particulares. Esto que es la protección transversal u horizontal de los derechos o la protección de los derechos ante terceros, es algo en lo que se lleva mucho camino andado en la jurisprudencia alemana desde hace más de 50 años; en la jurisprudencia italiana en los últimos 40; en la española, los últimos 30; en la experiencia legislativa latinoamericana, en Colombia y en Argentina donde existe el amparo contra particulares y estamos todavía muy lejos de esa situación, porque hay aspectos en los que un particular afecta los derechos de otro y que no da lugar a deducción de acciones ante los tribunales civiles o penales, no son afectaciones remediabiles por esa vía y sí lo serían por la vía constitucional.

Dentro de lo que pueden ser consideradas políticas públicas pero que se incorporan a la reforma del Estado debe considerarse lo que respecta al impulso, a la investigación científica y al desarrollo tecnológico, que son elementos clave para el bienestar de las personas, en lo individual, y para el desarrollo de las sociedades, en lo general. En este momento, en Estados Unidos el 30% de su Producto Nacional Bruto procede de la invención científica y tecnológica, esa es la importancia que tiene en nuestro mundo ese nuevo sector que en México todavía no ha sido abordado. La ley que establece el desarrollo científico fijó como obligación del Estado invertir el

1% del PNB en esos rubros y apenas estamos en el 0.4% del PNB, una ostensible violación de una norma promovida por esta misma administración.

Finalmente, no todo es norma en materia de reforma del Estado, si no va acompañada del cambio de conductas, de actitudes, de convicciones por parte de la sociedad, por parte de cada individuo, si no se da todo el cambio del aparato normativo dentro de un proceso cultural que lleve justamente a una nueva visión de la cultura jurídica y de la cultura política del país, entonces los cambios serán meramente superficiales y no estarán formando parte de nuestras formas habituales de comportamiento como individuos y como sociedad.

Tenemos, en este sentido, que restablecer la relación de confianza entre el ciudadano y las instituciones y la familiaridad entre el ciudadano, el destinatario de la norma y la norma misma. La forma como hemos venido cambiando la Constitución, una forma enriquecedora de la vida comunitaria pero desordenada, desde el punto de vista de la manera como se procesan las reformas, ha contribuido a que los ciudadanos nos sintamos muy alejados de la vida constitucional.

Yo no abogo por dejar de reformar la Constitución, todo lo contrario, mucho de lo que aquí digo sólo se podrá hacer mediante reformas legislativas o constitucionales; pero si, simplemente como decisión de los órganos responsables de las reformas constitucionales, se dijera “vamos a hacer las reformas constitucionales pero sólo una vez al año”, ya habríamos dado un gran paso. El año pasado, por ejemplo, hubo cinco decretos promulgatorios de reformas constitucionales, eso significa, para el ciudadano que se va enterando paulatinamente de las reformas, que la norma Suprema es una norma para expertos y no es una norma para ciudadanos. Si no cambiamos ese criterio, no podremos establecer una buena cultura jurídica y política en el país.

COMENTARIOS

EL CONTROL, PARTE FUNDAMENTAL DE LA REFORMA DEL ESTADO

*IRMA CUÉ SARQUÍS **

Les ruego que me permitan sumarme a las expresiones de agradecimiento que hiciera el Dr. Diego Valadés, entre otras razones porque él las sabe decir muy bien y yo no. Así que me quedé pensando ¿por qué? Debe ser porque él es Dr. en derecho y yo sólo soy licenciada; porque Ministros Jubilados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación los dos somos, fuimos a la misma Facultad de Derecho, fuimos Diputados Federales y hemos danzado juntos en la Administración Pública y en la Universidad; sin embargo, el don que él tiene, definitivamente, no me fue dado, así que ni esperen que el comentario que yo vaya a hacer sobre su espléndida participación pueda parecerse pálidamente a la rica información, estructurada y seria por él presentada.

De su exposición yo quisiera decirles que elegí los primeros tres puntos que son la Reforma al sistema Legislativo, al Ejecutivo y al Judicial, y elegí algo que los

* Licenciada en Derecho por la UNAM; ha sido Directora de la Consultoría del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; Legisladora, Subdirectora General Jurídica del ISSSTE y Ministra Supernumeraria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Fue representante de México en el Congreso Internacional del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas en Costa de Marfil y ante el Centro Internacional para el Estudio de la Participación de la Mujer en la Empresa Pública en Yugoslavia, fue Secretaria General del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional. Entre otras distinciones ha obtenido el Premio Nacional de Administración Pública y el Premio a la Investigación; ambos de la Presidencia de la República, así como el segundo lugar del Premio Anual del Instituto Nacional de Administración Pública; actualmente es Secretaria Técnica del Grupo Parlamentario del PRI.

Tiene varias publicaciones sobre la empresa, la Suprema Corte de Justicia y una propuesta legislativa de reorganización; y formulación de políticas para incrementar la participación de la mujer en la administración pública.

administradores llaman una línea horizontal, que cruza todos los sistemas: elegí al control.

Pero de inicio, cuando el Dr. Valadés hablaba de la reelección de Legisladores, vino a mi mente recordar a espléndidos Diputados Federales como lo fueron en más de cuatro ocasiones uno del Partido Acción Nacional, Juan José Hinojosa quien era extraordinario, conocía el tema, lo luchaba, lo trabajaba y nos ayudaba a quienes llegábamos nuevos, aunque perteneciéramos a otras corrientes ideológicas. También Juan José Osorio de mi Partido, el Revolucionario Institucional, era una persona dedicada siempre a su gremio, porque él venía de la CTM, era líder de músicos y trabajaba todo el tiempo con gran orgullo por su diputación, al grado tal que su tumba dice: "Diputado Juan José Osorio".

Conocí a muchas y valiosas personas, hoy por hoy la reelección de Legisladores no está permitida y qué bueno que es a la persona porque si no, con estos cambios de Partido, amanecerían uno el 31 de agosto y en otro el primero de septiembre.

En materia municipal como ustedes saben, la reelección tampoco está permitida, pero de hecho se ha dado, ya pasó, por ejemplo, que quien era Presidente Municipal de Guadalupe en Nuevo León, pide licencia los últimos tres meses de sus tres años de ejercicio para venir a hacer campaña como candidato a Presidente Municipal a Monterrey, Nuevo León. Gana en Monterrey y se le dice: "oye, es inconstitucional, no puedes volver a ser Presidente Municipal en el periodo inmediato posterior" y la autoridad electoral le dice a la inconforme: pediste la protección, pero te informaste 20 minutos antes de que se hiciera públicamente la decisión, por tanto se sobreseyó y el señor fue Presidente Municipal de Monterrey y en este caso ya está en campaña nuevamente ahora por el Municipio de Guadalupe -con periodos constitucionales intermedios- esta es una información para que pudiera yo decirles que el control es algo muy importante, pues aunque una norma prohíba, si no se controla, su ejercicio es inoperante.

El control como ustedes saben y lo saben perfectamente puesto que estudian la administración pública, es previo -*ex ante*-, es durante y es después -*ex post*-.

El control -antes y durante- es propiamente una colaboración con el controlado; la auditoría no, la auditoría es posterior y ésa es siempre después.

Si me siguen un momento por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vamos a ver que el sistema de control está previsto; por ejemplo: para

que el Ejecutivo pueda actuar en los temas que voy a listar requiere, primero -*ex ante*- que el Senado permita la salida de tropas, que el Senado autorice el paso de tropas extranjeras, que el Senado permita la guardia nacional fuera de sus estados.

A propósito, ¿ustedes saben qué es la guardia nacional? Pues tuve que ir a estudiar los documentos legislativos relativos a la milicia y ahí me enteré que los varones que son conscriptos entran a tres reservas y a los 45 años ya pasan a ser parte de la guardia nacional hasta los 60 años. Si ustedes leen la Carta Magna se van a encontrar varias veces a la guardia nacional.

Los Diputados le determinan al Ejecutivo el presupuesto; el Congreso es el único que lo puede autorizar para la emisión de deuda pública, el Congreso crea y suprime empleos, el Congreso declara la guerra, el Congreso permite la ausencia temporal del Presidente; el Senado aprueba los tratados internacionales, el Senado ratifica a algunos funcionarios y, aclaro, desde 1917 no se han ratificado a los empleados superiores de Hacienda; el Senado designa a los Ministros de la Corte y a algunos funcionarios del Ejecutivo. Todo lo anterior es muy importante porque sin estos tramos de control, conocido como colaboración de poderes, no tendría vigencia ninguna de las decisiones del Ejecutivo.

El control se aprecia claramente en que cada Cámara se puede comunicar directamente con el Ejecutivo, las comparecencias de los funcionarios a las que citan las diferentes Comisiones del Congreso son obligatorias para Secretarios de Estado, Procurador, Jefes de Departamento, Directores y Administradores de Organismos Descentralizados Federales y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

Los puntos de acuerdo y excitativas que emiten las Cámaras son también durante el ejercicio para exigir al Ejecutivo y a las diversas Secretarías que cumplan aquello a los que están obligados. En la parte Legislativa, se acordarán ustedes, que si el Ejecutivo quiere vetar un proyecto de ley o decreto lo regresa a la Cámara de origen donde deberá ser aprobado por las dos terceras partes del número total de votos, pasa a la Cámara revisora y si ésta a su vez lo sanciona por la misma mayoría, el proyecto volverá al Ejecutivo, a quien no le queda más remedio que promulgarla.

El control -*ex post*- del Legislativo sobre el Ejecutivo es, obvio, el informe presidencial, las comparecencias anuales de los Secretarios de Estado que son distintas a que se les citen por las Comisiones, y hay una revisión final de informes y del ejercicio de la cuenta pública. La cuenta pública es muy importante y el control,

como ustedes saben, no sólo puede dividirse por tiempos de ejercicio, también se divide por función, se divide por participantes, etc.

Yo quería recordar con ustedes que el artículo 49 de la Constitución habla de tres poderes: El Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. El Legislativo está obligado por la Constitución a observar los mismos trámites legislativos en la interpretación, reforma o derogación en las leyes o decretos, lo que se ha llamado interpretación auténtica o interpretación originaria. Por su parte, el Ejecutivo está obligado a facilitar al Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones; esto quiere decir que dichos apoyos que pertenecen, sin duda alguna a la colaboración entre poderes, deben darse durante el ejercicio.

El Poder Judicial hace, efectivamente, un control constitucional *ex post*; ustedes lo conocen, lo han oído nombrar mil veces, se llama juicio de amparo y es solicitado sólo por particulares, personas físicas o morales, por violación de garantías individuales; la sentencia es de efectos relativos que significa, también ustedes lo saben, que sólo beneficia a los solicitantes.

El artículo 105 constitucional que a partir de 1994 ingresa a la Constitución con los términos en que ahora se lee, es un artículo muy importante, crea dos figuras, una es el juicio de controversia constitucional, la otra ya la había mencionado el Dr. Valadés, aunque debo decir que el Dr. Valadés ya había mencionado todo, son las acciones de inconstitucionalidad.

El juicio de controversia constitucional es solicitado sólo por autoridades contra otras autoridades, nunca por particulares. Las controversias constitucionales son las que se suscitan entre las entidades, Poderes y órganos señalados en la ley sobre la constitucionalidad de sus actos positivos, negativos y omisiones. Las controversias constitucionales son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte y tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos por estimarlos inconstitucionales o para reclamar la resolución de diferencias contenciosas sobre los límites de los estados. Ya ven ustedes que Campeche y Yucatán o Jalisco y Colima siempre están argumentando sobre el particular.

En las controversias constitucionales no se suplen los conceptos de invalidez, en las acciones de inconstitucionalidad sí; las acciones de inconstitucionalidad, que son la segunda figura contenida en el 105 constitucional, proceden por la vía de acción; tienen como objeto primordial un control abstracto y, en consecuencia, la

anulación de la norma general o tratado internacional cuestionados; se caracteriza por ser un mecanismo de control concentrado y sus resoluciones tienen efectos generales, esta es una gran diferencia con el juicio de amparo.

Las acciones de inconstitucionalidad, originalmente fueron exclusivas de minorías legislativas estatales o federales, en sus respectivos ámbitos de competencia y del Procurador General de la república, *lato sensu*, él podría ir contra cualquiera de ellos.

En 1996 se agregaron, como peticionarios, a los Partidos Políticos con registro federal o estatal, también en su ámbito de actividad territorial estableciendo que esta acción constitucionalmente es la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución.

Recientemente, en la Cámara de Diputados, se propuso y fue aprobada por la de Senadores, y el 27 de abril pasó a las legislaturas estatales para sus efectos constitucionales. -ustedes saben que el Constituyente Permanente está constituido por la Cámara de origen, Cámara revisora y luego pasa a cada uno de los Congresos de los estados. Cuando ya ha sido aprobada por 17, se da por aceptada-.

Una adición a los peticionarios de acciones de inconstitucionalidad, incluyendo a las Comisiones nacional y estatales de los derechos humanos; la primera, en contra de las leyes federales, estatales y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y, las segundas, en contra de las leyes expedidas por las Legislaturas locales y la Asamblea Legislativa en dicha materia, respectivamente.

Con ello, se habrán definido en el control constitucional ejercido, siempre, *a posteriori*, tres campos principales de actividad:

- 1) Para particulares; por violaciones a sus garantías individuales, derechos humanos o término equivalente.
- 2) Para autoridades exclusivamente.
- 3) Para personas morales del derecho público o minorías en campos legislativos, partidos para materia electoral y comisiones de derechos humanos para su área.

Si la base para proponer como demandante a la Comisión Nacional de Derechos Humanos está fundada en su autonomía y función inherente que se traduce en sólo emitir recomendaciones, seguramente, bajo los mismos argumentos, seguirá con

tal pretensión, vía el cabildeo necesario, el Banxico y, posteriormente la formularán la UNAM y el INEGI que son los organismos autónomos que están comprendidos como tal en la Constitución.

Quienes están relacionados directamente con las actividades de derechos humanos estiman que las acciones de inconstitucionalidad deben darse a todos los particulares, como ya lo expresó el Dr. Valadés. Quienes estudian las acciones de inconstitucionalidad destacan la preponderancia del Procurador General de la República, a quien llegan a considerar como el Cuarto Poder y quienes resuelven muy probablemente verán con alarma el incremento de tales peticiones.

Lo cierto es que en la colaboración de poderes no se ha intentado el estudio constitucional de la norma a emitirse antes de su promulgación o durante el proceso legislativo previo, aun cuando exista ya un caso similar de opinión que sí puede solicitarse, al Tribunal Federal Electoral cuando se vea un asunto de esta materia.

Si se sigue aumentando el número de peticionarios en acciones de inconstitucionalidad, como todos tendemos a traspolar lo ya conocido, las reglas del juicio de amparo vendrán a estos nuevos juicios y ni la caducidad de la instancia, que se mantiene, ni un mayor número de juzgadores darán prontitud en la aplicación oportuna de las medidas resolutivas.

Quizá por ello, vía la conciliación y la concurrencia para lograr la congruencia legislativa podría, desde ahora, citarse a las partes que son los Poderes para avenirse en la emisión de normas constitucionales, en la mayor medida posible, lo que redundaría en seguridad y certeza jurídicas y disminuiría, ostensiblemente, los conflictos jurisdiccionales. Esta última propuesta sería mi aportación a la brillante exposición del Dr. Valadés.

COMENTARIOS

REFORMA DEL ESTADO INTEGRAL Y GLOBAL

CLICERIO COELLO GARCÉS *

Estableceré algunos comentarios, pero sobre todo, una serie de coincidencias con el Dr. Valadés, quien ha dejado constancia, una vez más, de sus grandes atributos de maestro, con esa nitidez argumentativa que siempre le ha caracterizado.

Como lo ha dicho el ponente, la Reforma del Estado implica cambios en los órganos del Poder y transformaciones en las relaciones entre éste y los individuos, es decir, la Reforma del Estado conlleva a una modificación integral de las estructuras políticas del Estado cuyas repercusiones en el ámbito social son de gran relevancia. Pero no podemos concebir a la Reforma del Estado de manera parcial, es decir, no

Es Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Chiapas. Cursó el doctorado en Interpretación de Derechos y Libertades por la Universidad de Castilla-La Mancha, Toledo, España; también cuenta con un Posgrado en Justicia Constitucional y Procesos Constitucionales por la misma universidad de España; y tiene una Especialización en Derechos Humanos y su Protección Constitucional por la Universidad de Castilla-La Mancha.

En el ámbito laboral ha sido Consejero Electoral del Consejo Local del IFE; Gerente Jurídico del Grupo Financiero BBVA-Bancomer e Investigador del Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación en México (CONAPRED). Ha impartido conferencias en diversas instituciones públicas y privadas, tales como Facultad de Derecho de la UNAM; Casa de la Cultura Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Entre sus trabajos de investigación se encuentran: *Crisis del Principio de Soberanía en el Estado Nacional*; *Derechos Humanos y sus Restricciones*; *Derecho a la Reproducción Humana*; *Protección Constitucional de los Derechos Fundamentales en España y México*; y *El Servicio Profesional de Carrera y las Normas Anti-discriminación*.

podemos reducir la Reforma del Estado a una simple reforma de un órgano del Estado, sino concebir a ésta de manera global.

Se requiere un cambio en las estructuras políticas y en la totalidad de los órganos del Poder, y no solamente a escala horizontal sino también en la escala vertical, es decir, debe darse tanto en los órganos del Poder a nivel federal, como también en las entidades federativas. Sólo de esa manera podríamos estar hablando de una verdadera Reforma del Estado, una auténtica Reforma integral y global de los órganos del Poder.

Hoy en día estamos ante un Estado que hace frente a una serie de factores que plantean la necesidad de redefinirlo. “Tiempo de transiciones”, en términos de Habermas, y es que el Estado se encuentra ante ciertos factores que lo obligan a evolucionar, por una parte un factor externo: la mundialización, que está presente en todos los Estados nacionales, con la creciente interdependencia que ésta conlleva, ya que los países son cada día más interdependientes, en donde las necesidades de un Estado las suplen las fortalezas de otros y a la inversa. De tal manera que estamos viviendo una interdependencia en sentido creciente, siendo el resultado de un mundo que se comunica, porque mundialización significa justamente eso, una intercomunicación constante más allá de las fronteras nacionales, que con el desarrollo de la ciencia y la tecnología ha tenido una mayor relevancia.

No cabe duda que el Estado se encuentra con la necesidad de redefinirse, porque éste difícilmente puede constituirse en un actor unitario para hacer frente a una serie de problemas internacionales como el terrorismo, el medio ambiente y la migración. Difícilmente un Estado de manera aislada puede abordar un problema internacional de tal magnitud, de manera que requiere nuevamente, de la interdependencia, es decir, de la unión de esfuerzos entre varios Estados para resolver problemas comunes que rebasan el ámbito competencial de un sólo Estado.

El Estado también se ve acechado por un factor interno, consistente en las nuevas manifestaciones de la autonomía local y en la creciente reivindicación de las entidades federativas que reclaman para sí mayores facultades. Estos factores internos obligan al Estado a replantearse. Aunado a esos, podríamos agregar las reivindicaciones indígenas, el regreso de los nacionalismos históricos y la revaloración de las identidades culturales.

Pero el Estado y el Derecho son instrumentos creados por la razón humana al servicio de la sociedad, de tal manera que, si la sociedad es cambiante y si las

necesidades de la sociedad evolucionan, el Derecho tiene en consecuencia que evolucionar a la par del desarrollo de las sociedades para ir cubriendo y satisfaciendo las necesidades que la comunidad va generando.

La sociedad no es un ente estático, la sociedad es un ente dinámico, por lo tanto, el Derecho como instrumento al servicio de la sociedad, debe ser también, un elemento cambiante que vaya colmando los vacíos que van generando las nuevas circunstancias sociales, el desarrollo de las ciencias y la tecnología. En este sentido, la Constitución como ordenamiento jurídico supremo debe responder a las nuevas circunstancias políticas y sociales. “La Constitución es Constitución en el tiempo”, lo afirma un doctrinario constitucionalista del siglo XX, y tiene razón, porque la Constitución debe estar a la altura de las necesidades de la sociedad y de los tiempos.

De tal manera que entramos al terreno del tiempo y del Derecho, binomio que trata de responder a una contradicción entre permanencia y cambio, es decir, permanecer en el estatus en el que nos encontramos o cambiar para adaptarnos a las nuevas circunstancias. Tiempo y Derecho es un binomio que trata de resolver un conflicto entre permanencia y cambio y, a partir de ahí, podemos plantear que el Derecho en el tiempo es el análisis de qué le sucede al Derecho en el transcurso del tiempo, y las necesidades de replantear al Derecho como un instrumento al servicio de las sociedades para que responda a las nuevas circunstancias sociales y, es entonces, cuando nos remitimos al ámbito de la eficacia, la vigencia, la validez y la seguridad jurídica que el Estado puede dar a los gobernados a través de sus instrumentos. Desde luego me refiero a la Constitución.

La Constitución debe conciliar, o al menos debe tratar de conciliar siempre, entre la necesaria estabilidad del sistema y las aspiraciones y necesidades de una realidad social. Y es verdad que la Constitución debe ser un instrumento que genere estabilidad, pero por otro lado, debe procurar satisfacer las aspiraciones y las necesidades de una realidad social cambiante. Por lo tanto, es importante ajustar el esquema constitucional a las nuevas relaciones de la estructura política, a estas nuevas reglas del Poder que se pueden llegar a configurar a rango constitucional. Como bien lo ha afirmado el Dr. Valadés, la Reforma del Estado implica una Reforma en el ámbito constitucional, además de una Reforma en el ámbito Legislativo y en el resto del ordenamiento jurídico mexicano.

El ponente nos hacía la diferencia entre la Reforma del Estado como una evolución gradual, sistemática y progresiva, con respecto a otras formas de transformar al Estado que son violentas, fugaces, rápidas y sangrientas, como las

revoluciones. Véase que la mayoría de las Constituciones contemporáneas -no todas, desde luego- se han establecido en tiempo de crisis, y si no en tiempo de revolución, sí en tiempo de transiciones.

Lo importante es adaptar nuestro sistema jurídico a través de una Reforma del Estado integral sin necesidad de llegar a esa frontera de grises, entre lo claro y lo oscuro de la incertidumbre, y ¿por qué esperar hasta el momento en el que los instrumentos jurídicos y la configuración de los órganos del Poder ya no respondan a las necesidades de la sociedad?

El constitucionalismo debe conciliar la estabilidad política, y generar a la vez los mecanismos que respondan a las nuevas necesidades y, por ello es importante establecer una Reforma de Estado oportuna antes de llegar a esa frontera de grises, entre lo claro y lo oscuro. De gran valía resulta la experiencia de las Constituciones del siglo XX que han surgido después de la crisis, para repensar los esquemas apropiados para Reformar al Estado. La Reforma de Estado requiere pues, condiciones de reflexión y objetividad.

De tal manera que la Reforma del Estado implica una Reforma constitucional y, como dice el Dr. Valadés, una Reforma al resto del ordenamiento, pero para transformar la cultura política de una sociedad, se requiere una Reforma integral de grandes dimensiones.

Coincido plenamente con los siete puntos del Dr. Valadés para una Reforma del Estado. Pero a partir de estos puntos considero importante además establecer lo siguiente:

La reelección en el Congreso es sumamente importante, pero para ello tendríamos que empezar por democratizar los procesos de selección de las candidaturas, ya que éstas son hoy en día definidas por las cúpulas partidistas. Aunado a ello, debe establecerse una nueva ley de partidos en donde se garantice el derecho de las minorías legislativas y el derecho de las minorías políticas, es decir, una nueva concepción de los derechos de las minorías en el ámbito político y en el ámbito de la representación. Se requiere además, eficientizar el control de los recursos en las precampañas electorales y aumentar las facultades de fiscalización del órgano electoral.

Coincido de igual forma con el ponente cuando afirma que tenemos que avanzar hacia un federalismo cooperativo, entendiendo a éste como un federalismo

subsidiario, solidario, y responsable; y solo entonces, podríamos estar hablando de un auténtico federalismo de grandes alcances.

Podríamos añadir algunos otros elementos que se requieren para una Reforma del Estado, tales como: perfeccionar los mecanismos de rendición de cuentas; transparentar los actos de la administración pública; reglamentar el control del Poder Legislativo; superar, en el ámbito del Poder Judicial, el principio de la relatividad de la sentencia; fortalecer las atribuciones de Tribunal Constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; hacer una revisión de los derechos humanos expresamente reconocidos en la Constitución y ampliar el catálogo de los derechos humanos, atendiendo a las nuevas necesidades, a los avances de la ciencia y la tecnología, y a las nuevas circunstancias sociales.

Desde luego, fortalecer las relaciones entre las entidades federativas, factor indispensable que tenemos que rescatar y que es complementario al federalismo. Me parece extraordinaria la propuesta del Dr. Valadés, sobre la implementación de acuerdos regionales. Estoy convencido que las naciones se desarrollan en base a sus denominadores comunes, nuestra identidad nacional como mexicanos está basada en ciertos denominadores comunes, a pesar de las diferencias que puedan existir entre el sur y el norte, pero siempre hay un denominador común que nos une y nos da identidad. Y desde una perspectiva regional, las entidades federativas tienen ciertos denominadores comunes, en diversos ámbitos como el agropecuario, el industrial y el cultural, y poco se han explotado estos para hacer de ellos el apalancamiento del desarrollo.

Estos son los grandes retos del Estado mexicano de frente al siglo XXI.

UNA VISIÓN DIFERENTE SOBRE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

IGNACIO PICHARDO PAGAZA *

Introducción

Cuando los doctores Alejandro Carrillo y Andrés Caso Lombardo me invitaron a participar en esta reunión de análisis y prospectiva, me colocaron, sin proponérselo, en un dilema más complicado de lo que parecía.

No consideré apropiado comentar, en esta Alma Mater, nuevamente, reflexiones puntuales sobre reforma y modernización administrativa, porque de esa materia se ocupa mi libro reciente "Modernización Administrativa: propuesta para una reforma inaplazable".¹ El INAP me permitió presentarlo aquí hace algunos meses.

¿Por qué no acudir entonces a una perspectiva historicista de la administración mexicana? La respuesta es simple: Porque hay expertos que la conocen mucho

* Licenciado en Derecho, por la Universidad Nacional Autónoma de México y en Relaciones Industriales, por la Universidad Iberoamericana; realizó estudios de postgrado en Administración, en Dartmouth College, EUA, y la Maestría en Administración Pública y Finanzas, en la Escuela de Economía de Londres, Universidad de Londres.

Entre los puestos que ha ocupado está el de Presidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA), con sede en Bruselas; miembro del comité ejecutivo y del comité de investigación. Es Miembro ex officio del consejo ejecutivo Grupo Europeo de Administración Pública (GEAP), así como consejo directivo de la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración (AIEIA). Ha sido Investigador invitado del INAP de México e Investigador asociado en El Colegio Mexiquense.

En el ámbito académico ha recibido las siguientes distinciones: Medalla de Oro del Instituto Internacional de Administración Pública de París. Medalla al Mérito Académico, Universidad de Groningen, Países Bajos. Miembro honorífico de la American Society of Public Administration (ASPA).

¹ Pichardo Pagaza, Ignacio. Modernización Administrativa: propuestas para una reforma inaplazable. UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y El Colegio Mexiquense, México, 2004.

mejor. De hecho esa es una parcela titulada en usufructo al Doctor Alejandro Carrillo; por mérito propio y por reconocimiento nacional e internacional.

Menos aún intentar el apasionante enfoque sobre las tendencias de la administración pública y su rumbo probable; en esa dimensión, el discurso del doctor Solana, fue valiente e insuperable.

¿Y por qué no utilizar el método de análisis jurídico? Tampoco, porque el distinguido Doctor Diego Valadés ayer se ocupó del mismo, lo cual hizo, por cierto, de manera brillante.

Estuve tentado a extenderme sobre el modelo postburocrático de administración, en boga entre los académicos de vanguardia. El deber ser del Estado: es decir, un gobierno descentralizado con estructuras simples; una administración con alto grado de delegación, de la autoridad funcional y territorial; un modelo de gobierno centrado en la participación de los ciudadanos y no en los dictados burocráticos; con procedimientos simplificados, en los cuales un mismo servidor público esté facultado para resolver la mayoría de las cuestiones que atañen a la prestación de un servicio o al otorgamiento de una autorización; un gobierno sin papeles, con una elevada interacción informática entre el público y la administración; un gobierno alejado de las prácticas clientelares, regido exclusivamente por el principio del mérito; un gobierno convencido de la subsidiariedad en sus dos dimensiones: que el sector privado realice las tareas que no son esenciales a la actividad estatal; asimismo, la subsidiariedad como la toma de las decisiones en los ámbitos más cercanos, a aquellos donde surgen los problemas; un gobierno que no mida su eficacia por los programas que implanta ni por la magnitud de sus presupuestos sino por los resultados que los ciudadanos esperan; un gobierno, en fin, que cuide los recursos con el mayor celo, eliminando la ostentación, los excesos, los desperdicios y las duplicaciones.

Convengan conmigo que el modelo postburocrático nos ubica en el deber ser o la utopía. Pensé que el objetivo de los organizadores de este ciclo de conferencias consistía en ir más allá de las posibles recomendaciones para el próximo sexenio; que se trataba más bien de un ejercicio sobre lo que la experiencia personal nos insinúa, lo que nos sugiere.

La invitación de los doctores Carrillo y Caso me colocó frente a un espejo, el cual me obligó a preguntar: ¿qué veo en la imagen que se refleja en esa pulida superficie que en alguna modesta medida contribuí a formar?

Es menester admitir que la reforma política ha llegado más lejos y más rápidamente que la administrativa. Tocaría el turno a la administración pública pero ¿qué tipo de reforma? La respuesta no es ociosa ni sencilla. Para indagarlo hemos sido invitados.

Una mirada retrospectiva

Primeramente, diré que estoy convencido del avance de la administración mexicana en el medio siglo transcurrido desde la fundación de nuestra Casa Común. Sólo quien no conoció el estado precario en el que desempeñaba sus funciones, puede negar su progreso; ignorar el esfuerzo que representó la creación, el desarrollo y el fortalecimiento de sus instituciones, no es razonable.

Muchos nos preguntamos ¿las circunstancias de precariedad en las que actuaba el gobierno mexicano le impedían, acaso, trabajar con eficacia en la consecución de los propósitos superiores del Estado? La respuesta es no; porque a cambio de la escasez de recursos había entre los servidores y políticos una mística y un amor al país que actualmente cuesta trabajo entender, y más aun encontrar. Aquella pléyade de funcionarios, de destacados intelectuales, de patriotas responsables y honrados trabajaron para el Estado (por cierto muchos de ellos en la nómina de fundadores del INAP) pregunto, ¿sus equivalentes dónde están ahora?

Me parece incomprensible y falto de seriedad, que algunos modernos reformadores nieguen los avances evidentes de la administración pública mexicana. Cito: “Durante años se habló de modernización administrativa para cubrir la necesidad de llevar a cabo mejoras en los procesos gubernamentales, ya fuese para reducir la burocracia, optimizar los presupuestos o simplificar metodologías y estructuras. En México, a fines de los años setenta, se vivió un proceso de esa naturaleza que, en términos reales, no tuvo mayor significado”.² Este tipo de comentarios, con todo respeto para su autor, no son admisibles.

Veamos:

Entre 1955 y 1965, abrazamos dos ideas que fueron motoras de los cambios en el aparato público: La administración para el desarrollo y la planeación. La planeación administrativa para el desarrollo fue bandera que ondeó en la proa de la nave de la ONU y en el pensamiento de la CEPAL.

² Muñoz Gutiérrez, Ramón. *Innovación gubernamental*. FCE, México, 2004.

El decenio 1965-1975 se caracterizó por una primera mirada seria del gobierno federal hacia los estados y los municipios. Antes, sólo existía el gobierno federal. En la Secretaría de la Presidencia surgieron las primeras preocupaciones por la regionalización; posteriormente aparecieron los convenios de coordinación como tímida muestra de confianza en los gobiernos locales; pusimos nuestra fe en el CUC, en el CUD³ y en la descentralización administrativa.

El decenio de 1975-1985 será siempre -en mi fuero interno- el de la sectorización o tal vez el decenio en el que la empresa pública mexicana llegó a la cúspide. Nuestra fe se trasladó al manejo nacionalista de la empresa pública como eje del crecimiento y de la distribución del ingreso.

Los diez años transcurridos entre 1985 y 1995 trajeron vientos de cambios profundos. Mencionaré algunos: el impulso a la autonomía del municipio; la renovación moral y su sistema de control; la introducción del neoliberalismo administrativo que nos condujo a deshacernos del sector paraestatal; a renegociar la deuda, a disminuir el uso del crédito externo, a buscar afanosamente el equilibrio en el presupuesto, para desembocar, finalmente, en la reformulación de las funciones del Estado, constriñéndolo. Esta vez no depositamos nuestra fe en el Estado ni en la administración pública; creímos en la omnipotencia del mercado; sólo conseguimos aumentar levemente el crecimiento del PIB sin disminuir la pobreza generalizada.

En el último decenio el resultado no es muy alentador. En parte solamente, porque importamos modas administrativas, ajenas a nuestra tradición, como la figura de los comisionados; o la de las comisiones reguladoras autónomas, que en cierto modo suplantán la autoridad de las secretarías de Estado, en aras de dar seguridad a los inversionistas extranjeros. Por otra parte, con acierto impulsamos la creación de instituciones de Estado que no pertenecen formalmente a la administración federal (IFE, Banco de México, INEGI, UNAM, y otras). Sin embargo, hemos complicado la toma de decisiones, multiplicando los controles y la regulación. Caminamos por el difícil sendero de la transparencia sin que estemos totalmente comprometidos con ella; discurrimos por el camino más complejo de la participación ciudadana, sin saber bien a bien cómo lograrla. Vivimos en la era del asistencialismo social. Hemos fortalecido financieramente a los municipios a medida que los estados se debilitan en lo fiscal. Vamos en la ruta de instalar un servicio profesional de carrera pública, pero no lo hemos conseguido.

³ Convenio Único de Coordinación y Convenio Único para el Desarrollo, respectivamente.

Observaciones adicionales

Hay que reconocer que la administración pública, a lo largo de cincuenta años ha incorporado nuevas herramientas de información y de comunicaciones. Ello ha permitido a algunas organizaciones públicas -sólo algunas- el desempeño de funciones complejas en el ámbito de la globalidad.

Volvamos a la reforma:

A los políticos (en particular a los funcionarios de elección popular), no les interesa la reforma administrativa; no es un tema seductor, electoralmente es poco atractiva.

La puesta en práctica de una reforma administrativa tampoco es políticamente redituable; es una tarea de largo plazo, lleva años definirla, comunicarla a la opinión pública y ponerla en ejecución. Muchas veces resulta costosa en términos financieros y con frecuencia la Legislatura que aprobó las modificaciones no es la misma a la que toca autorizar las asignaciones presupuestales para operarla. Los resultados tangibles de las reformas toman tiempo en materializarse; quien las inició posiblemente no tiene ya el poder para recoger sus frutos. Además, subsiste el temor a perder parcelas de poder.

A pesar de lo anterior debemos seguir intentando.

No es cierto, en general, que una estructura institucional determinada sea mejor que otra. Hay que desconfiar de quienes proponen como remedio a los males que aquejan el país, cambios en el diseño general de sus instituciones (hablar de “una Reforma Integral” les llena la boca). El problema, no es el diseño jurídico de las instituciones. Las mexicanas están razonablemente concebidas; sin embargo, los ciudadanos no les muestran confianza por los perfiles de ineficiencia y de corrupción que presentan; porque no funcionan con imparcialidad, o simplemente porque no funcionan. Somos los servidores públicos quienes carecemos de la capacidad, la voluntad política, el interés, la pasión personal para que las tareas se hagan conforme lo marca la ley. ¿O es que alguien cree que si se cambia el diseño institucional del sistema de procuración de justicia, al transformarla se abatiría el narcotráfico y la violencia rampantes? ¿Es que alguien puede sostener racionalmente que al modificar la estructura de la Secretaría de Educación Pública, por ejemplo, por ese simple hecho, mejoraría la calidad del sistema educativo? Los factores clave para el mejoramiento institucional atañen, en mi opinión, a la naturaleza humana.

El “Buen Gobierno” como ahora se llama, no es sólo una cuestión de simplificación, de desregulación, o de arquitectura jurídica; lo es de capacidad y de voluntad individual.

Creo que en lugar de proponer a los políticos una reforma integral de la administración mexicana deberíamos ser más modestos en nuestras ambiciones, con ello tal vez seríamos más eficaces. Dejar de pensar en la gran arquitectura, en el cambio general de esquemas; mejor trabajar institución por institución e incluso hasta unidad por unidad. Estudiar con interés la historia particular de cada una, su desarrollo, su contexto, los recursos humanos de que dispone, sus motivaciones y sus expectativas.

Nunca olvidar que la participación de los seres humanos en el proceso de cambio es indispensable. La parte más importante de la transformación no son los procedimientos nuevos ni la definición de la misión o visión institucional. Lo verdaderamente indispensable —difícil de lograr— es la transformación de las actitudes del ser humano individual.

En nuestro país se ha profundizado una crisis de confianza en las instituciones públicas. Los ciudadanos no otorgamos suficiente crédito a nuestro sistema jurídico, a las actuaciones del gobierno ni a sus funcionarios; tampoco creemos en las instituciones de representación política, léase partidos y cámaras del Congreso, ni en los sistemas de procuración y administración de justicia.

Concedemos poca certidumbre a las instituciones emanadas del Estado, incluyendo entre ellas el marco legal que nos rige. Tal vez por eso no sentimos pesar ni malestar espiritual alguno cuando infringimos deliberadamente reglamentos, normas y leyes porque interfieren con nuestro soberano derecho a proceder como mejor nos convenga. (Baste constatar el comportamiento generalizado frente a los reglamentos de tránsito, de construcción o a las disposiciones fiscales o a los trámites legales). Exigimos, que nuestra vida discorra dentro del “Estado de Derecho”, pero no estamos dispuestos a la rigurosa observancia que ello implica.

Lo que nuestro país requiere urgentemente, en mi opinión, es lograr que los mexicanos regresemos a los principios y valores fundamentales de la ciudadanía, que no son otros que los principios y valores de la cultura y la filosofía universales.

Atemperar el individualismo agudo que nos aqueja, subproducto de la postmodernidad, el individualismo feroz que nos torna ciegos al derecho de los

terceros y nos impele a perseguir la riqueza como único signo de triunfo; desechar el hedonismo que nos conduce a anteponer el interés personal por encima de cualquier limitación, incluyendo las legales.

La verdadera reforma, el cambio auténtico lo hallaremos en la obediencia a la ley; en el respeto inalterable a la legalidad. En nuestra condición de servidores públicos como los primeros y más obligados a cumplir con los dictados de la norma.

Necesitamos volver, urgentemente, a la cultura de la legalidad. Hay que detener el debilitamiento constante de la ética pública. Tornar a la probidad y a la integridad personales como formas de comportamiento consuetudinario. No inducir ni aceptar el soborno. Erradicar la corrupción; cancelarla como rueda motriz de la administración.

Las enseñanzas de estos años de acción en la administración pública y de reflexión en el INAP, me han llevado a pensar que si pretendemos mejorar la administración pública, ello nos obliga a concentrarnos en los valores, en el ser humano y su solidez espiritual, en la superación personal. Suena a utopía, lo es.

Vamos a cumplir doscientos años de iniciada la Independencia y cien de la Revolución: Es buen momento para infundir en nuestra vida y en la vida pública de México la antigua e indeclinable fe en la obediencia a la ley; algo del civismo pasado de moda, del orgullo patrio; volver a la ejemplar tradición liberal y republicana que coloca a la moral en el centro de toda actividad pública.

COMENTARIOS

MEJORAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ¿VAMOS POR EL CAMINO CORRECTO?

MARÍA DEL CARMEN PARDO*

La presentación que ha hecho Ignacio Pichardo es, a mi manera de ver, refrescante porque alude a cuestiones de principios y valores básicos pero que, curiosamente, están olvidados; de ahí que su postura resulte, efectivamente, como él lo señala en su título, una visión heterodoxa, sobre todo, de cara a los nuevos retos derivados de procesos como la globalización, la internacionalización de mercados y, lo más preocupante, a mi manera de ver, por lo menos en nuestras disciplinas, a la expansión y a la penetración de ideas provenientes de un pensamiento que puedo calificar casi de único, las ideas provenientes del gran imperio contemporáneo: los Estados Unidos.

Por eso, me resulta muy estimulante que en la ponencia de Ignacio Pichardo la preocupación central, que ha estado presente en otros de sus libros, y desde hace mucho tiempo, sea la de ¿cómo lograr una administración pública mejor, más

* Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM; realizó estudios de Doctorado en Ciencias Políticas por la Universidad de París II y Doctora en Historia por la Universidad Iberoamericana. También es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II; miembro del Consejo Editorial de *Foro Internacional* del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México y de *Gestión y Política Pública* del CIDE; ha actuado como Coordinadora del Centro de Investigaciones del Instituto Nacional de Administración Pública; Profesora-investigadora de El Colegio de México desde 1981 y Directora del Centro de Estudios Internacionales de 2003 a 2005 de la misma Casa de Estudios.

Ha recibido, entre otras distinciones la de Miembro de Número del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; Consejera del INAP y, entre sus publicaciones están: *La Modernización Administrativa en México*, editado por El Colegio de México y el INAP; y diversos capítulos de libros, artículos académicos y reseñas publicadas en revistas especializadas en México y en el extranjero.

comprometida con su intrínseca vocación de servicio y más honorable? Su trabajo sintetiza los esfuerzos emprendidos en los distintos momentos históricos en los que, como él señaló, los énfasis estuvieron puestos también en distintos aspectos que en esos momentos se consideraron los más relevantes; se refirió al momento cumbre y clave de la planeación; de la expansión de los sectores paraestatales; del desarrollo regional y, en las últimas décadas, el proceso identificado como de retracción del Estado.

Yo me voy a detener en los cambios ocurridos justamente en estas dos últimas décadas, quizá porque estos cambios alcanzaron velocidades y magnitudes que no conocieron los cambios ocurridos en las precedentes. Reconociendo, al igual que Ignacio Pichardo, los avances que se registran en las administraciones públicas al, por ejemplo, utilizar de forma más sistemática las tecnologías de información, intentar hacer a estas administraciones, administraciones más abiertas, más transparentes e, incluso, considerar de una forma mejor al ciudadano, los déficits en cuanto a resultados siguen siendo evidentes.

Ignacio Pichardo formula una pregunta clave, los cambios que están sufriendo las administraciones ¿son los cambios que se requieren? Las innovaciones que se están introduciendo, efectivamente, ¿están fortaleciendo la capacidad del Estado para cumplir con los fines socialmente deseados? En síntesis, se pregunta y nos preguntamos ¿vamos por el camino correcto?

Al intentar dar respuesta a esta pregunta, aparece en la obra de Pichardo, un a especie de base o plataforma que nos permite arrancar para ir proponiendo los cambios. Por ejemplo, Pichardo ha insistido, a lo largo de todos estos años, en sus libros, que no hay un método único para proponer y hacer cambios; que la teoría debe alimentarse con la práctica y la práctica debe enriquecerse con la teoría; que no existen propuestas de cambio equivalentes a recetas que puedan aplicarse a cualquier país y en cualquier circunstancia.

El recurso humano es fundamental en cualquier proceso de cambio; las reformas no tienen y no tendrán impacto en la medida en que no cuenten con voluntad y sensibilidad para impulsarlas; es importante considerar y comparar experiencias con otros países. A pesar de estas certezas en las que Pichardo ha insistido, ¿por qué no se ha logrado que las reformas vayan generando los resultados que se esperan y que se perciban de manera positiva?

Hay un sinnúmero de respuestas para esta pregunta, yo trataré de sintetizar algunas.

1. Creo que existe un sobredimensionamiento del papel benéfico que puede jugar el mercado y, por ende, una percepción equivocada de que el Estado debe ir retirándose; sin embargo, esto, como sabemos, no ha ocurrido.
2. La subordinación, pero sobre todo, la neutralidad de la administración reta abiertamente las ideas que presionan por una mayor autonomía: la idea de crear agencias autónomas también reta la idea de otorgar mayor autonomía a los gerentes para que operen sin tener que plegarse a disposiciones normativas o a disposiciones procedimentales.
3. Habría que reflexionar seriamente en el hecho de que la distribución del poder, a través de procesos plausibles como la desconcentración o descentralización, no esté resultando, en una dispersión del poder. Mecanismos para operar de manera horizontal, crear agencias autónomas, integrar redes, procesos todos que apuntan hacia la idea de la gobernanza.
4. La cesión o concesión de espacios de la administración pública a otros sectores sociales en búsqueda de hacer una administración más eficiente pero, sobre todo, que sea capaz de proveer mejores servicios públicos, pone en cuestionamiento valores propios de la administración pública, como privilegiar el servicio por encima del costo. Los socios privados de los actuales gobiernos, por ejemplo, locales, no necesariamente comparten los valores de la administración pública. En este acuerdo entre socios privados y gobierno, los gobiernos no buscan ganancias económicas, mientras que los socios privados pueden nos sólo buscarlas de manera legítima, sino incluso hasta lucrar con la prestación de determinado servicio.
5. La flexibilidad que se ha introducido en los esquemas de carrera, transformándolos abiertamente en esquemas de empleo, retan, otra vez, claramente valores como el de la vocación. Prestar temporalmente servicios para la administración, efectivamente, exige calificaciones y *expertis* particulares pero no, necesariamente, vocación de servicio.

Podría seguir ampliando la lista de desencuentros entre los valores y principios que deben regir la actuación de la administración pública y las nuevas tendencias e ideas provenientes, en su mayoría, de contextos distintos y hasta ajenos, pero la falta de tiempo me lo impide.

Entonces para concluir señalaría, retomando, otra vez, ideas de Ignacio Pichardo que los cambios deben hacerse considerando la legalidad existente, evitando que la búsqueda, de la eficiencia *per se*, force, distorsione y hasta evada la ley. Los cambios deben hacerse fijando la atención en los seres humanos, en los procesos, en los impactos, en los resultados, más que atribuir fallas a las estructuras administrativas.

Los cambios deben hacerse gradualmente, superando la frecuente tentación de hacer cambios integrales. Deben considerar los avances logrados en otras administraciones y evitar la copia acrítica, suponiendo que si estos cambios tuvieron éxito en determinados contextos, este va a repetirse de manera automática.

Debe haber compromiso y voluntad para imaginar e impulsar cambios de la cúspide a la base y de la base a la cúspide; en esa medida, y aquí difiero con el Lic. Pichardo, los cambios pueden resultar hasta glamorosos. Es necesario, sin embargo, buscar que sean efectivos. Habría que preguntar lo que pasó en la Gran Bretaña, cuando la señora Thatcher estuvo al frente del gobierno: se dieron cambios muy importantes dentro de la administración pública que tuvieron un fuerte impacto en la sociedad británica.

Finalmente, los cambios deben hacerse buscando la suma de la superación individual para potenciarla y volverla una superación colectiva.

**GOBERNABILIDAD Y
DIVISIÓN DE PODERES**
*MANUEL CAMACHO SOLÍS**

No quisiera hacer una presentación demasiado limitada y hablar del tema de la separación de poderes porque me parece que el problema es más complejo. Lo que me interesa es transmitirles a ustedes la concentración de datos y conceptos que puedan ayudar en el análisis y la prospectiva de la administración pública para los próximos seis años.

Me referiré a los siguientes temas.

1. ¿Cuál es el momento político que estamos viviendo?, ¿por qué la economía se vuelve un tema dominante en esta campaña?;
2. ¿Cuáles son los problemas del Estado que se van a enfrentar los próximos años?;
3. ¿Cómo inciden en todo el análisis los resultados electorales?, y
4. Una referencia final al tema de la postelección.

* Economista egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México; fue profesor en El Colegio de México; Fue Jefe del Departamento del Distrito Federal, Secretario de Relaciones Exteriores, Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, Subsecretario de Desarrollo Regional en la Secretaría de Programación y Presupuesto. En 1994, fue Comisionado para la Paz y la Reconciliación en Chiapas.

Ha recibido diversos reconocimientos: al mejor ensayo político juvenil en la Editorial Siglo XXI; el Premio Mundial de Arquitectura Robert Massieu, por la reconstrucción de vivienda; el Premio a la Mejor Administración Ambiental en una Ciudad en la Conferencia de Río.

Actualmente es Diputado Federal por el Partido de la Revolución Democrática. Autor de diversos libros y ensayos, entre ellos: "Las Alternativas Políticas al Desarrollo Mexicano"; "El Futuro Inmediato"; "Cambio sin Ruptura", y "La Encrucijada".

Hemos llegado al 2006 con una situación económica en la que, con las mejores condiciones de los últimos 25 años, los resultados son muy pobres. Ustedes saben que en estos seis años los precios del petróleo han alcanzado niveles como nunca antes vistos. Si en el sexenio pasado el precio del petróleo era de 9 dólares, hoy tenemos que los precios alcanzan los 60 dólares.

Las tasas de interés han sido las más bajas desde hace décadas, 40% más bajas que hace seis años. Los ingresos de las remesas pasaron de 6 mil millones a 20 mil o más en un periodo muy corto. Se han tenido los más altos ingresos en el sector turismo.

A pesar de todo ello, la economía mexicana no ha crecido, hemos pasado del noveno lugar al décimo tercero o décimo cuarto. Hemos perdido competitividad: del lugar 36, bajamos al 54. Es así que la situación económica se vuelve el punto medular del momento político que vive el país. De poco nos serviría hablar del tema de reforma del Estado si no lo vinculamos a los asuntos reales que le importan a la sociedad.

¿Cuáles son las alternativas? ¿Qué puede suceder con la economía en los próximos seis años?

Las opciones de crecimiento económico en la economía mexicana se pueden resumir en cuatro posibilidades:

La primera sería continuar con lo que hoy tenemos: una economía que no crece pero tiene estabilidad financiera, es decir estancamiento con estabilidad. Esto será posible siempre y cuando se mantengan el resto de las condiciones favorables, de otra manera, no va a ser posible crecer. Porque si al crecimiento actual que se ha tenido en promedio, del 3 ó 4 por ciento, se le descuentan los ingresos adicionales por las exportaciones petroleras, en realidad se demostraría que no estamos creciendo. Si a los resultados favorables de la balanza de pagos le restamos el sobreprecio del petróleo, tendríamos un déficit fenomenal, y lo mismo sucede con el balance fiscal. Pero en fin, una de las posibilidades es que la economía siga como está.

La segunda posibilidad es que haya una radicalización del modelo neoliberal que consistiría en establecer el IVA generalizado, reducir los impuestos sobre la renta, privatizar PEMEX y la CFE, todas las medidas que, dicen, no se han tomado con suficiencia; un poco como los argentinos ante la crisis, la atribuyen a que no le

aplicaron al enfermo toda la medicina que se necesitaba, ya habían privatizado todo, pero de todas maneras decían que faltaba; pero ese es el planteamiento que se está haciendo en este momento por parte del Partido Acción Nacional: “con las palabras que quieran pero radicalicemos este modelo para poder crecer”.

Si se radicalizara, posiblemente habría cierto crecimiento, pero la pregunta es si esa es la opción real que tiene la economía mexicana de crecer y, además, si eso es social y políticamente viable. Yo pienso que no lo es.

La tercera posibilidad es regresar al populismo. Se afirma que la izquierda quiere regresar al populismo de los años 70, a las épocas de Luis Echeverría y José López Portillo. Esto no es posible, aparte de que las condiciones políticas son completamente diferentes, desde el punto de vista económico, aunque un gobierno quisiera hacerlo, no va a poder porque estamos en economía abierta, en economía global, en mercados financieros ultrasensibles; entonces esto es un asunto ideológico, pero en términos prácticos no es una opción.

Finalmente, la otra opción que tiene hoy el país, es adoptar una estrategia de crecimiento con justicia en donde se combine el aumento en la competitividad de la economía mexicana, la atención a los aspectos microeconómicos y el establecimiento de un piso social que permita esta transición. Entonces, los temas ya no son la apertura del sector eléctrico, el IVA a los alimentos y a las medicinas, ni la reforma laboral para quitarle prestaciones a los sindicatos, sino la agenda sería cómo incrementar gradualmente el ahorro, la inversión; cómo aumentar la escolaridad y la calidad de la educación; cómo hacer posible la inversión en infraestructura; cómo fortalecer la competitividad en los distintos mercados; cómo atender el problema de pobreza y desigualdad con estrategias distintas a las de la caridad, que mantiene siempre pobres a los pobres; el tema ambiental, el tema de las instituciones y cómo finalmente hacemos posible -social y políticamente- que se puedan resolver ya los problemas microeconómicos de la competitividad de los sectores, de las políticas industriales y el desarrollo agrícola que se necesitan en las nuevas condiciones y ante las restricciones dadas por la competencia internacional.

Por lo tanto, la primera consideración es: no podemos entender lo que viene en el país y lo que va a ser la materia, la tarea de la administración pública, si no tenemos claro cuáles son los espacios económicos en los que se va a mover la administración pública.

Hay consideraciones muy directas como la referente a los márgenes de inversión o no inversión que tenga el gobierno. En los últimos seis años ha aumentado el

gasto corriente en 2.4% del PIB; el ingreso petrolero adicional se fue a la burocracia y no se fue a la inversión. La situación de PEMEX es muy delicada, todo el mundo lo sabe y, por lo tanto, no tenemos asegurados ni los ingresos ni las exportaciones; en ese marco, lo que se tenga que hacer en la administración pública pasa por una reconsideración de los objetivos para su rediseño.

La administración pública que hoy tenemos fue diseñada por Alejandro Carrillo en la época de López Portillo; la Ley de la Administración Pública, esa idea de sectores. En ese momento tenía todo el sentido porque el Estado era el centro del Plan Global de Desarrollo. En la actualidad es otro país, es otra política, es otra economía nacional, es otra economía mundial, por lo tanto, esta administración pública tiene dos problemas:

- 1) Que ya no cumple con los objetivos que hoy reclama la sociedad al Estado, y
- 2) Que no está abriendo la posibilidad de que el propio Estado se convierta en un promotor del desarrollo y en un elemento que contribuya a mejorar la condición social de los pobres y que conduzca al crecimiento de la economía.

Todo esto va a estar impactando a la administración pública en los próximos años y el esquema ya no da.

En cuanto a los gobiernos locales el esquema fue trasladado a los estados y los municipios con la transferencia de recursos fiscales, donde, simplemente, no hay prioridades, todo mundo gasta, tira muchísimo dinero y todo se va al gasto corriente.

En una economía que no tiene posibilidad de invertir, en una economía donde no hay crédito, el principal problema para el crecimiento del país -según los empresarios y de acuerdo con la encuesta del Foro de Davos- es que en México no hay crédito, las empresas no tienen crédito; hay crédito al consumo, algo a la vivienda, pero las empresas -ya no digamos las pequeñas, ya no digamos el campo- las empresas grandes, tampoco. Hay personas que tienen 20 agencias de carros y que no pueden conseguir 10 millones de pesos de crédito. Esta es una economía, que es una estrategia de desarrollo, que es una forma de administrar el gobierno que ya no da de sí, estamos ante puras inercias.

Si a eso le agregamos el problema del establecimiento de los consensos y de la creación de mayorías, entonces todavía peor, porque aparte de ser un sistema deformado, es un sistema paralizado. Es decir, cualquiera puede bloquear el proceso legislativo y los incentivos que tiene la oposición para no apoyar al gobierno y los

incentivos que tiene el gobierno para destruir a la oposición son altísimos, por lo tanto necesitamos establecer un nuevo equilibrio en el régimen político. Mientras el régimen político siga operando con estos incentivos, aparte de la incompetencia del liderazgo político, va a ser muy difícil construir las nuevas políticas públicas que requiere el país, con atención a las nuevas prioridades.

La economía, el diseño de las instituciones, la relación del pacto federal, todo está incidiendo en lanzar al país a una situación que, simplemente, va de mal en peor. Este gobierno tuvo la suerte de las mencionadas circunstancias extremadamente favorables y, por tanto, no se notan los problemas; pero quiero saber qué pasaría en los estados y municipios si esas circunstancias desaparecieran. Desde mi punto de vista, estamos en una situación límite.

Quisiera incluir entre las consideraciones fundamentales del momento que se vive la necesidad de restablecer la autoridad política que se tiene en el país. Esto no es sólo un problema de creación de mayorías, es un problema de que haya Estado y de que el Estado haga sentir su presencia en términos de ejercicio de sus facultades, de que haya Estado de derecho en todo el territorio.

Se percibe una situación realmente complicada. Por ejemplo en la frontera, acabo de estar en Nuevo Laredo, donde asistí a un evento político y, media hora antes, hubo una balacera, hubo muertos en la ciudad. Ustedes vieron cómo hace unas semanas un grupo armado irrumpió violentamente en el periódico "El Mañana", ya la violencia está hasta adentro del periódico. Cuando la gente asiste a un acto público lo hace ya como un acto de valentía. Al igual que en España cuando salían para frenar el terrorismo, aquí la gente hace acto de valentía para decir "a ver si alguien hace algo en términos de mejorar nuestra seguridad".

Agreguémosle a esto la situación de la frontera norte por el tema migratorio, el endurecimiento de las políticas en la materia, el mantenimiento de las expulsiones de los territorios del sur del país, entonces ¿cómo vamos a manejar la frontera?

Por ello también necesitamos, junto con una nueva idea de administración pública, un rediseño de los equilibrios entre los Poderes para hacer más fácil la formación de mayorías; una nueva visión de desarrollo regional y de gobernabilidad del país en las nuevas condiciones que, simplemente, no tienen nada que ver con las que existían en México hace 30 años.

En este momento todo esto está impactado, y va a estar impactado por la elección. Los economistas y los administradores públicos y los politólogos, o por lo

menos economistas, los administradores trabajamos sobre la base de que se tiene una idea y se ven sus costos y beneficios, se compara con otra idea; pero, finalmente para que algo sea posible debe tener el respaldo social, el respaldo electoral, las mayorías necesarias. Y todo esto pasa necesariamente por los votos.

Por lo tanto, la situación electoral es parte del futuro de la administración pública. Hoy hay un debate de fondo en las elecciones. Hay una disputa política real mayor a la que ha habido en décadas. Se está hablando de dos proyectos, alguien dice "vamos a seguir con lo que tenemos, sigamos por el mismo camino, con el mismo caballo, nomás cambiamos de jinete" y hay quien dice "no, ya no podemos seguir por el mismo camino, ni siquiera podemos tener el mismo caballo, no está funcionando". Estamos ante una elección que le plantea al país dos proyectos diferentes, con un vicio adicional: la intervención del gobierno en el proceso electoral, por las propagandas negativas. Se está polarizando la sociedad a un grado que nadie se hubiera imaginado hace tres meses.

Revisando constantemente la información de los comportamientos sociales, se advierte la división de la sociedad en la clase media para abajo y la clase media para arriba; esto nunca había pasado en el siglo XX mexicano. Éramos un régimen, como dijera Reyes Heróles, "pluriclasista", esa era la esencia de la gobernabilidad del país. Ahora hay que generar miedo para no perder la elección y el miedo está operando, pero está operando en los dos sentidos. Es decir, a unos les está diciendo ahora sí es la nuestra y a los otros los está matando de pánico, es una situación muy compleja.

Sí estamos en un momento de riesgo en el país. No es la primera vez. Ya hemos estado en otros momentos de riesgo, pero quizá con una agravante, de que si se presenta hoy una crisis, como las que se llegaron a presentar en el país, el nivel de coordinación que hay en el Estado mexicano no es el mismo; el nivel de efectividad no es el mismo y, por lo tanto, pues puede ser una situación más difícil.

Yo concluiría con una nota de optimismo, a pesar de lo complejo que se ve todo. Se observa que ya hay madurez en la sociedad. Es una sociedad más abierta; los medios son más abiertos; los partidos políticos tienen bastante fuerza, bastante influencia sobre sus militantes, sobre sus candidatos; las fuerzas económicas, la parte internacional, hay elementos de racionalidad, hay intereses, que tenderán a frenar la confrontación, pero sí me parece que hemos llegado al punto de que si no tenemos claro lo que estamos viviendo, nos van a sorprender los acontecimientos y, después de las elecciones, lo que vamos a tener es un verdadero dilema. Un

verdadero dilema entre la posibilidad de sentarse en la mesa, es decir, negociar un acuerdo nacional que nunca ha habido en el país, porque siempre aquí el que gana se queda con todo, es la historia de México; o vamos a ir a niveles de enfrentamiento en donde, aparte de todas estas dificultades económicas y de gobernabilidad, vamos a tener el problema en la calle, metido a la vida política del país durante los próximos seis años.

Creo que, precisamente, el grado de dificultad al que se está aproximando el país, nos debe convencer de la conveniencia de preferir la mesa de diálogo sobre otros métodos de disputa política. Hoy no veo mejor instrumento que dejar a la sociedad expresarse con libertad; no hay nada mejor para bajar el conflicto en una sociedad que la democracia, que el método democrático. Una vez que esté dado ese proceso, con la mayor libertad posible habrá que pensar en los contenidos básicos de un acuerdo político mayor, no de cambios a la Constitución; no de asuntos que lo único que hagan sea complicar más la situación; pero sí de ponerse de acuerdo en los tres ó cuatro asuntos fundamentales para que crezca la economía y para asegurar la formación de una mayoría legislativa, el sacar adelante las dos o tres prioridades más urgentes en el país.

Finalmente las cosas en México se han hecho así. Es decir, no somos un país, no somos una clase política, no somos unas élites con visión, pero por lo menos sí ha habido suficiente pragmatismo para que, en situaciones difíciles, la gente se anime a tomar las decisiones que son necesarias. Ojalá, en estas circunstancias, no nos atrapen los acontecimientos y podamos, entre todos -porque esta es una tarea de muchos- construir un ambiente propicio al diálogo.

COMENTARIOS

LA POLÍTICA Y LOS POLÍTICOS: PIEZAS CLAVE DEL ENGRANAJE INSTITUCIONAL

RICARDO UVALLE BERRONES

En el contexto que el Licenciado Camacho Solís sitúa sus ideas y su reflexión, sin duda el país se encuentra en una situación límite, una situación de crisis y rendimientos decrecientes para lo que es y significa la tarea de gobernar. El cuadro político y social que explica, tiene elementos y datos que permiten caracterizar al Gobierno mexicano en el plano de un importante déficit institucional, porque la falta de pericia, visión, proyecto y sentido en términos políticos, dificulta el panorama en el mediano y el largo plazos, que son la expresión más conspicua de lo que es el tiempo político asociado al tiempo histórico que un país como México debe considerar en términos de su desarrollo y efectividad.

Hay elementos para destacar de cómo se actúa más por lo inmediato o por lo casuístico, no necesariamente por lo que es eficaz para la sociedad y los gobernados. En ocasiones hay prisa por avanzar en cuestiones no estructurales, pero al mismo

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública de la UNAM; tiene Maestría y Doctorado en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la misma Casa de Estudios. Entre sus actividades laborales ha sido Jefe de la Unidad Académica del Departamento de Administración de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y Coordinador de los Programas de la Maestría y Doctorado en Administración Pública en la División de Estudios de Posgrado.

Ha recibido, entre otras distinciones el segundo lugar en el Premio del Instituto Nacional de Administración Pública, y el reconocimiento de Investigador Nacional que otorga la Secretaría de Educación Pública, en nombre del Gobierno de México. Actualmente es Profesor de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

tiempo no se sabe cómo utilizar los medios del diálogo, el consenso, el acuerdo y la concertación para conseguir grandes acuerdos y, sobre esta lógica, los datos económicos que el Lic. Camacho ha planteado en esta ocasión, son preocupantes no sólo por el reflejo de las condiciones que el país vive, sino fundamentalmente, por el agotamiento de opciones factibles y por la falta de respuestas inteligentes, oportunas y estratégicas que permitan alcanzar elementos claves de la sociedad moderna a saber: democracia con buen desempeño económico y mejores relaciones de equidad y bienestar que acrediten una mejor calidad de vida.

En el país, estas dos áreas institucionales no caminan de manera articulada por el mismo rumbo y sentido; pero aquí el problema no es solamente de ámbito institucional; es de ausencia de coordinación entre los diversos agentes del mercado; de ausencia de coordinación en la labor de los políticos y ausencia de coordinación de lo es en este momento el aparato administrativo, pilar fundamental en los procesos de la gestión pública que se necesita.

En este sentido, la administración pública no está respondiendo en esta lógica a los complejos imperativos y objetivos de materia económica y social; ningún país puede fincar su éxito en el largo y mediano plazo, si únicamente se apoya en la estabilidad financiera, que si bien es una condición e imperativo, no es suficiente para dar paso al desarrollo de las personas, regiones, comunidades, municipios y entidades federativas.

El descuido, particularmente, en el tiempo actual de las cuestiones sociales, el aumento de la pobreza, el aumento de la exclusión social, el aumento de la desigualdad económica, revela, sin duda, que hay problemas de conducción y falta de armonía política para asegurar los elementos vitales de lo que implica construir y desarrollar las instituciones de un país complejo como México.

Otro elemento que permite destacar puntos discutibles pero no necesariamente visionarios, es el dato que señala el Licenciado Camacho sobre el aumento del 2.4% del gasto corriente y la pregunta a formular es ¿por qué se desperdicia el excedente económico de este país de ese modo cuando hay carencias, rezagos y problemas ancestrales y estructurales en la economía y la sociedad?

Efectivamente, en la medida en que se considera que el petróleo es una variable externa que tiende a la alza, la otra pregunta sería ¿qué pasaría en términos de gobierno si esta variable fuera a la baja? Sin duda, y como él lo señala acertadamente, se complican las cosas y pueden sobrevenir situaciones de riesgo y mayor deterioro.

En las actuales condiciones del Estado mexicano hay partes del diseño institucional que deben ser objeto de revisión y de una gran reforma. Ningún Estado puede permanecer largo tiempo de modo pasivo frente a los acontecimientos que exigen respuestas y capacidades de desarrollo, si no revisa el conjunto de sus relaciones con la vida económica y la vida política; y cuando un Estado pierde el sentido de los acontecimientos, tenemos un problema serio: la política y los políticos como piezas clave del engranaje institucional y operativo del propio Estado, no están respondiendo al momento del país. La idea de lo que es un estadista; la idea de lo que significa el sentido de Estado están diluidas y en ese sentido, es urgente replantear el funcionamiento del Estado a partir de un nuevo rediseño institucional, pero sobre todo, teniendo muy claro el sentido de los objetivos y las metas que se pretenden cumplir en el futuro.

Creo que otro punto importante y crítico en este caso es que la tarea institucional, de aquí en adelante tiene que volver, nuevamente, al valor de la política. No estoy convencido de que los esquemas gerenciales sean más útiles y más productivos, cuando son medios de acción nunca fines últimos de un Estado; por ello, el valor de la política consiste en entender qué necesita un país, hacia dónde dirigirlo, qué instituciones hay que construir y qué instituciones hay que reformar para que tenga mayor consistencia en términos de capacidad de gobierno. Sin este horizonte no tiene sentido la idea del Estado porque se entiende de modo reduccionista, como si los acontecimientos permanecieran estacionados y en consecuencia, sin mayores movimientos o contradicciones que son la clave de los procesos de transformación tanto en el plano espacial como en el temporal.

En el caso de la administración pública, es importante destacar que no es un conjunto de cajas de herramientas; es la parte más visible y estratégica del Estado que se encarga de definir los asuntos y las agendas del desarrollo. En este sentido, coincidimos con el Licenciado Camacho que en el caso de México, la administración pública ha sido retirada de las políticas del desarrollo y así ninguna sociedad puede tener un futuro prometedor.

Restituir la importancia del desarrollo con valores como la equidad, el bienestar y la igualdad, es condición y requerimiento para volver a reencauzar el comportamiento de la sociedad mexicana por la senda del crecimiento y el desarrollo más justo y balanceado. En este sentido, la administración pública tiene mucho que aportar: experiencias, conocimientos, estrategias, memoria, políticas y, sobre todo, capacidad para reorientar el rumbo del país a través de medios específicos que se relacionan con los puntos neurálgicos de la sociedad.

Por tanto, es importante destacar que el Estado mexicano está urgido de una nueva racionalidad política; que la administración pública está urgida de una nueva racionalidad pública y que la vida pública necesita de la administración y la política para volver a reconstituirse, tener auge multiplicador e impulsar un desarrollo más consistente en materia de beneficios sociales y compartidos.

En el sentido que el Licenciado Camacho lo señala, es interesante llevar a cabo una gran operación institucional dentro de la vida mexicana, destacando aspectos como los siguientes: ¿cómo rediseñar las condiciones institucionales para tener nuevos equilibrios de poder? Al respecto, el conferenciante señala dos caminos prioritarios: el desarrollo regional y los asuntos de gobernabilidad. Estos puntos no pueden quedar descuidados porque forman parte del ambiente institucional de la economía, la política y el desarrollo social.

Hay que reconocer, en este caso, que la vida política mexicana, a nivel de las instituciones, refleja agotamiento y esta toma de conciencia es fundamental para reorientar el sentido y utilidad de las instituciones porque éstas son las reglas del juego que permiten a la sociedad, la economía y los gobernados tener certidumbre sobre lo que se puede hacer o no hacer. Si no tenemos claro estos aspectos, difícilmente puede haber elementos de confianza y consecuencia de ello es que México continuaría viviendo en situaciones de terror, zozobra e inestabilidad que aturden y retrasan el desarrollo de la sociedad, porque con espacios de incertidumbre sin límites, se daña la incertidumbre razonable que es fruto de la competencia entre los diversos actores políticos y sociales en el perfil de la vida democrática. Se infiere de las palabras del Licenciado Camacho, que la incertidumbre errática frena el cumplimiento de los objetivos comunes debido al aumento de la violencia y al quebranto institucional de la autoridad y el Estado de derecho.

De no restituirse la confianza y la certidumbre a partir de un replanteamiento de conjunto muy armonizado entre medios y fines, el país va a continuar en una situación de estancamiento y eso refleja también, como dicen los economistas con toda razón, que impere la ley de los rendimientos decrecientes del poder, y éste, en esa ruta, tiende al estancamiento, al desgaste y su posible desarticulación.

En consecuencia, retomando los conceptos fundamentales que se han expuesto por el ponente, el momento del país es de cambio y lo más inmediato en los próximos tiempos es la elección del 2 de julio, pero el compromiso de levantar nuevamente los cimientos y la operación y, sobre todo la capacidad de funcionamiento, del Estado mexicano, es un auténtico imperativo en estos tiempos. De otro modo, habría que

preguntarnos ¿cuál es la idea de razón de Estado que actualmente prevalece? Pareciera que se ha olvidado por los actuales políticos y los actuales administradores de la cosa pública.

COMENTARIOS

LA PLURALIDAD GARANTIZA LA DIVISIÓN DE PODERES

*BERNARDO DE LA GARZA HERRERA**

Coincido con Manuel Camacho en el sentido de que estamos en deuda con el país, y digo estamos porque finalmente es una responsabilidad de todos quienes nos movemos en el espacio público, aunque haya quienes tengan más que otros, porque ha habido un cambio político o lo hubo en el 2000, quizá de siglas pero éste no se manifestó en un cambio social, que es lo requiere México.

Señalar la diferencia entre lo que aspiramos y lo que tenemos es correcto, porque finalmente gobernabilidad está definido como la susceptibilidad de ser gobernable o gobernado, yo agregaría, “bien” gobernado, porque creo que México no tiene un problema de gobernabilidad, tiene un problema de buena gobernabilidad.

Es cierto que nos hemos quedado en las cifras de lo macro, pero si no somos capaces de reflejar en la microeconomía y en la dignidad de vida de los mexicanos, no se podrá ejercer una buena gobernabilidad, lo cual es atribuible a una serie de factores: la falta de crecimiento, falta de financiamiento, no sólo la disposición del

* Contador Público por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey; realizó estudios de Maestría en Administración de Empresas en la Anderson School de la Universidad de California en Los Ángeles; cuenta también con estudios en Desarrollo Sustentable de la Universidad Iberoamericana; en Historia Contemporánea de México por El Colegio de México y en Derecho Parlamentario por la UNAM.

En su trayectoria política, ha sido Diputado, tanto federal como a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y en el 2005, Candidato a la Presidencia de la República Mexicana por el Partido Verde Ecologista de México.

En el ámbito periodístico, es comentarista semanal en el programa radiofónico *Cúpula Empresarial*.

financiamiento, sino el costo también, porque México tiene una Banca de apertura total y me parece que no hay un país ni siquiera en vías de desarrollo que tenga un margen de intermediación tan grande entre el precio de captación de los bancos y el precio de los créditos. Entonces, no sólo es la disposición, sino parte es el costo en los financiamientos. Y, de manera preponderante, la inversión pública, porque sin duda es a través del gasto público como el Estado puede participar en el desarrollo. La inversión, que hoy hemos visto disminuida, incide en la falta de crecimiento. La competitividad que mencionó el Lic. Camacho, sin duda es, desde mi punto de vista, indispensable, si queremos ser un país que pueda afrontar la globalización con éxito.

Es paradójico hablar de competitividad cuando los cinco sectores de mayor bursatilidad en nuestro país no tienen competencia. Se requieren muchas transformaciones porque a veces entramos en la discusión solamente en el costo de los insumos, cuando se requiere una reforma energética. No son sólo los insumos lo que le puede dar a un país viabilidad en la competencia; se mencionó la educación, no podría yo coincidir más, para mí ese debe ser el aspecto número uno. Para poder transformar nuestra planta productiva hacia sectores donde haya valor agregado y no seguir trabajando sectores que no tienen valor agregado y que no posibilitan mayores ingresos para las familias.

La selección de los mercados, la transformación del campo, en donde seguimos insistiendo en cultivos de baja rentabilidad que no nos van a permitir transformar el campo y va a continuar la migración. Yo podría coincidir plenamente en eso.

En cuanto al gasto corriente ¿cómo gasta el gobierno el recurso? La función más importante, aparte de la fiscalización, es la discusión presupuestal que realizan los diputados. En mi experiencia en la Cámara de Diputados federal, encontré que nuestro presupuesto es inercial, nunca se ha dado un debate de fondo de cómo debemos gastar los recursos del Estado.

Es cierto que este gobierno ha incrementado los empleados de confianza, sobre todo el gasto en la operación de gobierno, pero es cierto también que es un mal generalizado, por ejemplo: en el Distrito Federal, 72% del gasto es gasto corriente, es decir se gastan 72 centavos para invertir 28; y no es sólo el caso del Distrito Federal, hablo de ese porque es el que conozco al haber sido Asambleísta, pero sucede lo mismo en otros estados.

El gasto corriente en los estados y la falta de fiscalización, porque todos estamos de acuerdo en que debe haber mayores facultades en el federalismo, pero también hoy la falta de control y la falta de visibilidad del gasto estatal en entidades federativas es tan grave o peor que en el federal.

Estoy de acuerdo en que tampoco es solamente con la redefinición de quitar o no prestaciones sindicales a través de una reforma laboral, pero sí creo que en lo concerniente al Estado, Petróleos Mexicanos y el sistema educativo por hablar solamente de dos, tiene que haber un entendimiento distinto con el sindicato en donde haya un componente de productividad porque, por citar una cifra, en el sistema educativo mexicano los últimos diez años hemos incrementado el gasto, en términos reales en 1300%, eso debería ser suficiente para que hubiera mayor cobertura, mayor calidad y no es así, no es un asunto sólo de recursos, es un asunto de la aplicación de los recursos ¿dónde está el dinero?

Sin duda, restablecer la autoridad política es algo fundamental porque nos va a ayudar también a la certidumbre. Pero debo aclarar que no se trata de aplicar la mano dura, creo que no hay ni un solo partido, ni una ideología que la pida, pero creo que la mano firme ha estado ausente durante los últimos años en nuestro país, y por eso el Estado de Derecho se ve endeble. En esto coincido plenamente con el Lic. Camacho, en que es algo que hay que recuperar.

Luego viene el asunto de las mayorías, el Parlamento, es curioso pero, la pluralidad es lo que garantiza división de Poderes, en México cuando hemos tenido mayorías del mismo partido en los Congresos locales y cuando las hubo en el Congreso Federal parecía que desaparece el Parlamento, entonces ya no existe tal división de Poderes: desapareció la Asamblea Legislativa, desapareció el Congreso en Guanajuato, el Congreso en Tamaulipas. No se trata de un mal atribuible a los partidos políticos, es un mal de los procedimientos para estructurar el gobierno.

Lo que garantiza la división de Poderes, entre otras cosas, es la pluralidad, aunque también la equidad. Hoy en México, por poner un ejemplo, en la discusión presupuestal -la herramienta más importante en la que participan los diputados-, tienen un apoyo en el Centro de Estudios Económicos, con apenas quince profesionistas? En Estados Unidos, el CBO, por sus siglas en inglés (el Congressional Budget Office) tiene 240 empleados, cualquier decisión que se tome en el Congreso americano hay un análisis extremadamente profesional en el impacto presupuestal que esto va a tener.

En México todavía el Parlamento carece de esos apoyos y es una gran diversidad entre la información que tiene el Ejecutivo y la que tiene el Legislativo, es decir, el Legislativo siempre está en desventaja por situaciones de estructura, presupuestales, manejo de medios y muchas otras cosas.

En lo referente al proceso electoral, creo que ahí hay otra debilidad, nadie puede no coincidir con lo dañino que es esto, pero también es algo generalizado; lo digo como un partido minoritario: ganarle un Distrito al PAN en Guanajuato, ganarle un Distrito a Murat en Oaxaca, ganarle un Distrito a Cota en Baja California Sur o a Monreal en Zacatecas es una labor titánica o imposible.

Hoy, es evidente el dispendio en los medios electrónicos de comunicación para tratar de influir en el ánimo de la gente rumbo al resultado electoral, pero es un mal del país, es un mal de las entidades.

La lista de motivos de queja es interminable, pero ojalá algún día, esas quejas se conviertan en acción cuando otros tengan la posibilidad de ejercer alguna responsabilidad, porque a final de cuentas, yo creo que si los diferentes partidos hicieramos una lista de cuáles son los males que aquejan al país vamos a coincidir en 90%.

En lo que no hemos sido capaces de coincidir es en el camino y ahí es donde se necesita, desde mi punto de vista, la pluralidad que debe reflejarse también en el ejercicio de gobierno y tener cooperación, porque yo recuerdo en el año 2000, lo recuerdo bien, porque una de las carteras que Fox le ofreció al PRD fue la del medio ambiente, a pesar de tener un aliado ambiental, le ofreció tres carteras no menores: medio ambiente, desarrollo social y si no mal recuerdo creo que la tercera era economía y el PRD no quiso participar porque no compartía el programa de gobierno.

Entonces, lo que habría que ver es cómo compartir un programa de gobierno, al menos en las áreas que le están delegando a otro partido, de eso dependerá el futuro de las acciones de este país, porque el Congreso va a seguir dividido, yo creo que eso lo tenemos todos claro, al menos electoralmente. Podrán haber, ojalá los hayan, coincidencias y encuentros, pero deben contener el ánimo de cooperación.

Yo creo, y quiero terminar de forma optimista, en que los mexicanos no buscan conflicto, entonces, si hubiera diferencias de apreciación del resultado electoral, quisiera pensar que no podrían ser tampoco permanentes, porque los mexicanos

son apolíticos y no buscan conflicto, están cansados también ya de tanto pleito electoral, pero eso habrá que esperar y esperemos que no lo haya.

Y por último, con el asunto de los valores, creo que se han perdido no sólo en la política sino también en la sociedad. Esta pérdida lleva al consumo de droga, a la delincuencia, a la violencia. México es un país que ha centrado mucho de su desarrollo en los valores que hoy debemos recuperar.

Coincido con el último comentario del Lic. Camacho de que la democracia es el camino.

CRECIMIENTO Y COMPETITIVIDAD DE LA ECONOMÍA MEXICANA

*MANUEL RAMOS FRANCIA**

INTRODUCCIÓN

En esta presentación abordaré el tema de la competitividad como determinante del crecimiento económico el cual es, a su vez, una condición necesaria para el logro del objetivo fundamental de la política económica, que es elevar el bienestar de la población. El análisis de esta temática ha ganado relevancia en la coyuntura actual, en la que la mayor integración comercial y financiera de los países ha intensificado la competencia en los mercados internacionales. En el caso particular de México, es evidente que la competitividad de nuestra planta productiva ha sido un factor fundamental que explica tanto el desempeño exportador, como el crecimiento económico del país.

La presentación está dividida en cuatro partes. En primer lugar, se presentan algunos comentarios acerca del ritmo al que México ha crecido en las últimas cuatro décadas y media. En la segunda parte se analizan algunos aspectos del tema de la

* Licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, en donde se graduó con mención Honorífica, fue acreedor a una mención honorífica en el Premio Nacional de Economía Banamex 1986. Obtuvo el Doctorado en Economía por la Universidad de Yale en 1993, habiéndose especializado en Economía Financiera y Microeconomía Avanzada; fue Profesor de Economía y Director del Centro de Análisis e Investigación Económica en el ITAM; asimismo, ha laborado en diversos cargos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre los que destacan: Director General de Planeación Hacendaria, Coordinador de Asesores del Secretario de Hacienda y Crédito Público, Subsecretario de Ingresos.

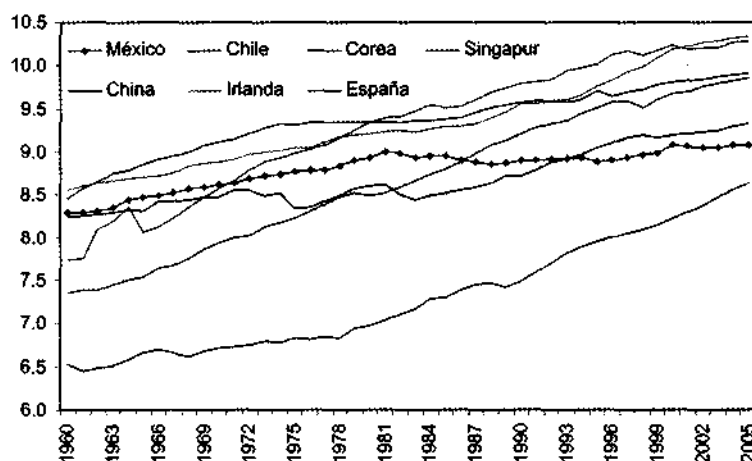
A partir del año 2001 ha laborado en el Banco de México, como asesor de la Junta de Gobierno y actualmente como Director General de Investigación Económica.

competitividad desde un punto de vista conceptual. En la tercera se estudian algunos ejemplos en los que se considera que el tema de la competitividad es central. Finalmente, en la cuarta sección se reseñan algunos avances que se han llevado a cabo en nuestro país, y se presentan las conclusiones de este trabajo.

1. EL CRECIMIENTO DE MÉXICO

La Gráfica 1 compara la evolución del PIB *per-cápita* ajustado por paridad de poder de compra de México con la de otros países que, alrededor de 1960, presentaban un nivel de desarrollo comparable. En particular, se incluyen algunos países del sudeste asiático (Corea y Singapur), países europeos de más reciente industrialización (Irlanda y España) y Chile. Dado su desempeño reciente, también se incluye a China.

Gráfica 1. Crecimiento de México comparado con otros países
PIB Per-Cápita Ajustado por PPP
(Logaritmos de cifras medidas en dólares de 1996)



Como puede apreciarse, en las últimas cuatro décadas y media México ha registrado un desempeño desfavorable en términos de su crecimiento económico, si se le compara con otros países que iniciaron con niveles de desarrollo similar en los sesentas. En efecto, si bien en la década de los sesentas México presentaba niveles de PIB *per-cápita* similares a los de Chile, España e Irlanda y superiores a los de Singapur y Corea, para 2005 el PIB *per cápita* de México se encuentra muy por debajo del de todos esos países. Por su parte, si bien China aún registra en la

actualidad un PIB *per-cápita* inferior al de México, la brecha entre estos dos países tiende a reducirse de manera acelerada, como reflejo del elevado crecimiento que ha registrado la economía china.

Las diferencias que se aprecian en los niveles actuales del PIB *per-cápita* de México, en comparación con los otros países considerados, reflejan el relativamente bajo crecimiento económico que México ha registrado a lo largo de varias décadas. Las implicaciones de este desempeño para el bienestar actual de los habitantes de México son enormes. En efecto, como puede apreciarse en el Cuadro 1, en 1960 México registraba niveles de PIB *per-cápita* equivalentes a más del doble de los de Corea y casi 75% mayores a los de Singapur. Por su parte, en ese año el PIB *per-cápita* en México era únicamente inferior en 24% y 15% al de Irlanda y España, respectivamente. En cambio, para el año 2005, el PIB *per-cápita* de México es menor a la tercera parte del de Irlanda y del de Singapur, y menor a la mitad del de España y de Corea.

Cuadro 1. Crecimiento de México comparado con otros países
PIB Per-Cápita Ajustado por PPP
(Dólares de 1996)

	1960	2005	Tasa de Crec. Anual 1960-2005
Irlanda	5,207.7	30,803.8	4.0
Singapur	2,280.3	29,080.7	5.8
España	4,692.8	20,112.1	3.3
Corea	1,570.9	18,969.1	5.7
Chile	3,818.2	11,314.7	2.4
México	6,844.6	11,314.7	2.4
China	684.6	5,634.4	4.8

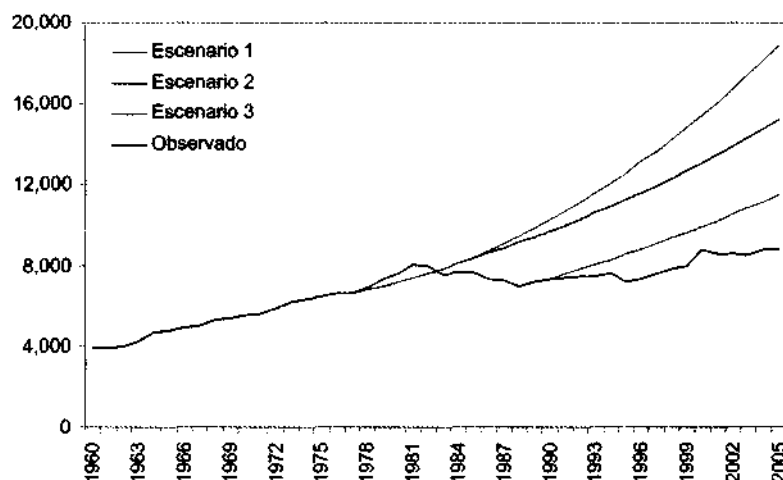
Fuente: Penn World Tables 6.1 y WEO del Fondo Monetario Internacional.

Como puede apreciarse en la Gráfica 1, el pobre desempeño que México ha registrado en el periodo analizado refleja, en buena medida, el impacto de la década "perdida" de los ochentas sobre el crecimiento promedio del país. No obstante, si bien en la década de los noventas se observó una ligera reactivación, incluso en este último periodo el crecimiento ha sido menor que el que se había observado de 1960 a 1977 y que el que otros países han logrado alcanzar.

Para ilustrar la magnitud de los costos que tuvieron estos episodios de bajo crecimiento económico, en la Gráfica 2 se presentan los resultados de algunos ejercicios ilustrativos en los que se compara el PIB *per-cápita* de México observado (línea inferior), con el que se hubiese alcanzado en caso de que nuestra economía hubiese mantenido tasas de crecimiento similares a las que registró antes de que iniciara el periodo de sobre-endeudamiento de los ochentas y de que el manejo macroeconómico condujera a crisis recurrentes. Se presentan tres escenarios:

- Escenario 1 (línea superior). Este escenario parte de la hipótesis de que, una vez renegociada la deuda externa en 1989, una buena parte de los costos asociados con el sobreendeudamiento quedaron atrás. Por ende, un primer supuesto es que, a partir de 1990, la economía pudiese haber restablecido un crecimiento similar al observado entre 1960 y 1977. Se calcula que el PIB *per-cápita* en 2005 podría haber sido alrededor de 30% más alto que el que efectivamente se observó (11,506 en lugar de 8,826 dólares de 1996, ajustados por PPP).
- Escenario 2 (línea media superior). En este caso se elimina tanto el elevado crecimiento (posiblemente insostenible) en 1978-1981, como el efecto de las crisis observadas posteriormente. No obstante, se supone que el crecimiento posterior de México es similar al que este mismo país exhibió en 1960-1977. Este ejercicio sugiere que el PIB *per-cápita* en 2005 pudiese haber sido poco más de 15 mil dólares (a precios de 1996); es decir, 72% mayor al observado.
- Escenario 3 (línea media inferior). En este caso, no únicamente se elimina el elevado crecimiento observado en 1978-1981 y el efecto de las crisis observadas posteriormente sino que, además, se supone que, entre 1985 y 2004, México posiblemente pudiese haber llevado a cabo reformas que acercaran su crecimiento al de otras economías exitosas de la región, como lo fue Chile. Es decir, bajo este escenario se supone que entre 1985 y 2004 México crece a una tasa promedio similar a la registrada en ese periodo por Chile. Según los resultados, de haberse dado este escenario el PIB *per-cápita* de México en 2005 podría haber sido más del doble del efectivamente observado.

Gráfica 2. Impacto del Bajo Crecimiento Económico de México
México: PIB *per-cápita* y Escenarios Alternativos
(Dólares de 1996 Ajustados por PPP)



Fuente: Penn World Tables 6.1, y WEO del Fondo Monetario Internacional.

Los resultados de estos ejercicios sugieren que, si las crisis recurrentes de los ochentas y noventas se hubiesen evitado y se hubiesen implementado las reformas estructurales adecuadas, el nivel de bienestar de los mexicanos sería hoy, probablemente, muy superior al observado. Esto, a su vez, tiene tres implicaciones:

1. El muy corto plazo, finalmente y a lo largo de los años, se convierte en largo plazo. Es decir, los errores de política económica son extraordinariamente costosos en términos de los niveles de bienestar de la población, una vez que se toman en cuenta sus consecuencias sobre el crecimiento.
2. Otras economías han hecho un mejor trabajo, en términos de los modelos de crecimiento que han adoptado.
3. El impacto de las diferencias del desempeño económico sobre los niveles de bienestar de la población es enorme. Si bien la diferencia entre el PIB *per-cápita* bajo uno y otro escenario se reduce a una cifra, no debe perderse de vista que las diferencias en el PIB *per-cápita* de una economía se reflejan, a su vez, en la

dotación de satisfactores básicos para la población y, posiblemente, en la distribución del ingreso.¹

2. LA COMPETITIVIDAD DE MÉXICO

Las cifras presentadas en la sección anterior fueron incluidas fundamentalmente para ilustrar la importancia que tiene el crecimiento y, así, motivar las siguientes partes de esta presentación. En efecto, lo más relevante en la discusión corresponde a tratar de identificar las razones fundamentales por las que México no ha logrado alcanzar el desempeño de otros países que han incrementado de manera más aparente el bienestar de sus habitantes. En este contexto, en esta sección se analizarán algunos aspectos generales asociados con lo que muy posiblemente está incidiendo en el crecimiento de la economía. Como se verá a continuación, considero que los elementos fundamentales que han limitado el crecimiento de la economía están asociados con una asignación ineficiente de recursos y, en particular, con un desaprovechamiento de las ventajas comparativas del país; es decir, con una baja competitividad.

2.1. EL CONCEPTO DE COMPETITIVIDAD

El concepto de competitividad es complejo y difícil de definir con precisión. No existe consenso en cuanto a su definición y, de hecho, hay ocasiones en las que se utilizan definiciones que no necesariamente corresponden a lo que en general se esperaría que engloba este concepto. En este sentido, dada la mayor integración financiera y comercial que se ha venido dando a lo largo del mundo en las últimas décadas, es posible argumentar que un país será más competitivo si asigna una mayor proporción de sus recursos y logra un mayor crecimiento de la productividad en aquellos sectores en los que goza de ventajas comparativas. En este contexto, si bien podría argumentarse que la ventaja comparativa está dada por la dotación inicial de factores (por ejemplo, México tiene ventaja comparativa en términos de mano obra de relativamente menor calificación), hay que aclarar que esto no es lo único que determina la ventaja comparativa de un país. Si, por ejemplo, en algunos

¹ El PIB *per-cápita* es un estadístico muy general y, por ende, no refleja diversos aspectos del desarrollo económico que son relevantes. En particular, no refleja la distribución del ingreso. El crecimiento en México durante 1960-2005 no solamente ha sido relativamente reducido, sino que también la distribución del ingreso que se va generando en la economía año con año, no ha sido la mejor. Este es un problema que no se aprecia en toda su magnitud en las cifras anteriores y que, sin embargo, es imprescindible abordar. Es evidente que, en caso de que México hubiese alcanzado mayores niveles de PIB *per cápita*, esto se hubiese traducido en una mayor dotación de satisfactores básicos y en mayores espacios para una distribución más equitativa de la riqueza.

sectores México alcanza tasas de desarrollo tecnológico e innovación relativamente elevadas, puede llegar eventualmente a tener ventaja comparativa en esos sectores, aún si inicialmente no la tenía. Así, las ventajas comparativas de un país van cambiando a medida que el país se va desarrollando. Es decir, el concepto de ventaja comparativa es dinámico, no estático.

Bajo esta visión de la competitividad, parecería que un elemento fundamental para impulsarla radica en la estructura de incentivos que enfrenta una sociedad en todos sus aspectos. En lo que se refiere a las interacciones sociales de tipo económico, son esenciales:

- Mercados que operan en condiciones de competencia;
- Flexibilidad en la asignación de recursos; y,
- Un diseño institucional conducente a alinear los incentivos de los agentes económicos con la conducción de actividades de mayor rendimiento social.

Bajo esta percepción, para impulsar la competitividad de un país se requiere: i) eliminar barreras a la participación en actividades productivas; ii) desarrollar mercados en condiciones de competencia, tanto en los mercados de insumos, como en los productos finales, para que éstos tengan precios y tarifas eficientes; iii) mantener instituciones que incentiven la innovación y la adopción de tecnologías de punta, y que desincentiven la búsqueda de rentas; y, iv) invertir y generar capital humano, y reducir la pobreza. Estos cuatro elementos, a su vez, mandan dos mensajes importantes:

- En primer lugar, se requiere un sistema económico que asigne los recursos de manera eficiente y, para ello, se tiene que fomentar al interior de la economía la competencia.

En cuanto a este punto, tanto la teoría económica, como la experiencia internacional, muestran que cuando una economía opera en condiciones de competencia: i) se obtiene el mayor aprovechamiento de sus recursos en términos del ingreso generado; ii) los consumidores tienen acceso a mayor variedad y calidad de diversos bienes y servicios, a menores precios; iii) la población tiene mayores oportunidades de contar con un empleo que le remunere de acuerdo a su productividad; y, iv) los empresarios en su conjunto tienen mayores oportunidades de materializar su creatividad y obtener los beneficios de ésta. En cambio, en mercados que no operan en condiciones de competencia, se generan pérdidas que generalmente superan las rentas recibidas por los sectores protegidos. Estas

pérdidas reflejan tanto la menor eficiencia en la asignación de recursos, como los efectos nocivos de la falta de competencia sobre la distribución del ingreso.²

- En segundo lugar, hay actividades en las cuales el rendimiento social es claramente mayor que el privado. Algunas de ellas (puertos, carreteras, educación) requieren de un impulso explícito. Otras, como lo son la innovación y a la adopción de tecnologías de punta, requieren incentivos apropiados para su consecución por parte del sector privado.

Los aspectos anteriores han ganado importancia en la actualidad, cuando el gradual proceso de globalización ha conducido a que exista una creciente competencia en los mercados de países con características similares a México. En efecto, México está enfrentando mayor competencia de países que tienen ventajas comparativas en los bienes en los que se había especializado y, por ende, en ausencia de un nuevo impulso a la competitividad, puede rezagarse de manera importante.

2.2. VENTAJAS COMPARATIVAS DE MÉXICO

Para evaluar con mayor detalle la relevancia que tienen los puntos anteriores, se llevó a cabo un ejercicio bastante extenso. En este ejercicio, se analizaron los patrones de comercio internacional de diversos países del mundo, con base en estadísticas de comercio de las Naciones Unidas, con el objeto de identificar las ventajas comparativas que tiene México, los países con los que compite de manera más directa en los mercados y el impacto que la competencia de estos países podría estar teniendo sobre nuestro potencial exportador. A continuación, se presentan los principales resultados de una manera muy resumida.

En primer lugar, la Gráfica 3 presenta una jerarquización de los principales competidores de México en el mercado mundial, del lado izquierdo, y en el mercado estadounidense, del lado derecho. El criterio con el cual se identificaron estos países se basa en la similitud que tienen sus patrones de ventaja comparativa con el de México.³

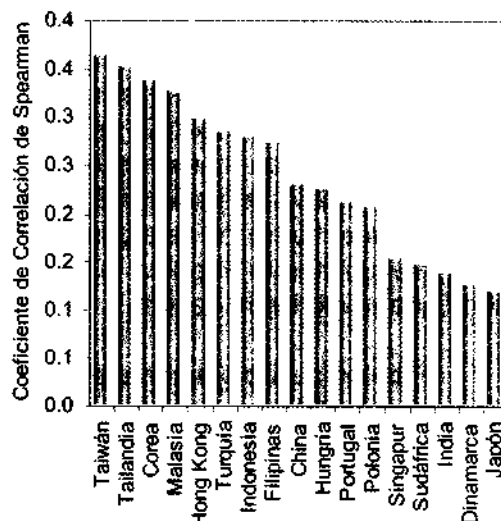
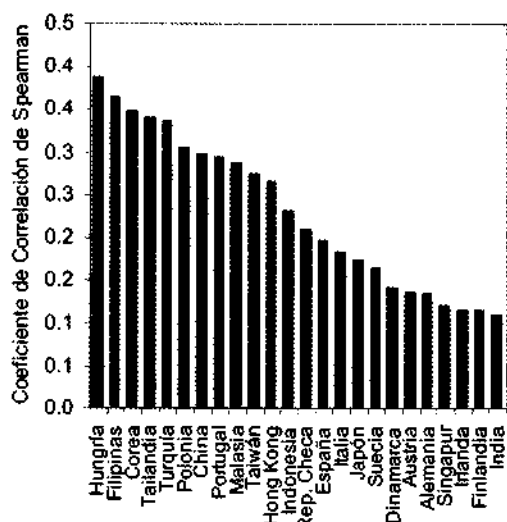
² Las consideraciones anteriores se tornan aún más relevantes cuando la falta de competencia se presenta en insumos de uso generalizado (trabajo, energéticos, etc.), en provisión de insumos a través de redes y en mercados interrelacionados.

³ Formalmente, se utilizó el coeficiente de correlación de Spearman para aproximar el grado de similitud de las ventajas comparativas reveladas de cada país con México.

GRÁFICA 3. COMPETIDORES COMERCIALES DE MÉXICO

Principales Competidores de México en el Mercado Mundial
 (Jerarquizados con Base en la Similitud de sus Ventajas Comparativas con las de México*)

Principales Competidores de México en el Mercado de EEUU
 (Jerarquizados con Base en la Similitud de sus Ventajas Comparativas con las de México*)



* La similitud de las ventajas comparativas fue calculada con la correlación de rango de Spearman entre la ventaja comparativa revelada de México y la de cada país, utilizando las exportaciones manufactureras de cada país desagregadas en 263 categorías de productos para el periodo 1996-2004. Fuente: Elaborado por el Banco de México con base en datos de COMTRADE (División de Estadísticas de Naciones Unidas).

Si tomamos en cuenta que Estados Unidos es nuestro principal mercado de exportación, podemos concentrarnos en el lado derecho de la gráfica. Es posible apreciar que Taiwán, Tailandia, Corea, Malasia, Hong Kong, Turquía, Indonesia, Filipinas, China, Hungría, Portugal, Polonia y Singapur son nuestros principales competidores en dicho mercado. Así, podríamos denominar a este grupo de países como nuestra "canasta de competidores". Dentro de este grupo, China destaca por el tamaño relativo de su fuerza laboral.⁴

⁴ China está actualmente en niveles relativamente bajos de producción manufacturera, en términos del nivel que podría alcanzar si lograra reasignar una mayor proporción de su población a este tipo de actividades. Esto es, en ese país hay una gran fuerza laboral que aun no se ha integrado a la producción de manufacturas debido a que posiblemente existen ciertos cuellos de botella en términos de infraestructura para producir esas manufacturas. A medida que esos cuellos de botella se vayan resolviendo, no sería difícil que China incorpore a su producción manufacturera un número de trabajadores órdenes de magnitud superiores a la cantidad de trabajadores en ese sector en México. En ese sentido, el potencial de producción manufacturera en China es aun considerable y, en particular, la competencia que este país ejerce sobre México podría ser muy intensa.

Lo importante a enfatizar aquí es que la creciente competencia de estos países en los mercados internacionales ha tenido impactos importantes sobre el comercio exterior de México. En particular, como puede apreciarse en la Gráfica 4, México venía ganando participación en el mercado de Estados Unidos, sobre todo a partir de la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. No obstante, a partir de 2002 se aprecia que México ha empezado a perder participación en dicho mercado. Esto se ha reflejado paralelamente en un aumento de la participación que tiene la canasta de nuestros países competidores en dicho mercado. Como puede apreciarse, es evidente que la mayor presencia de China en este mercado parece ser el elemento fundamental que explica este comportamiento. A su vez, la mayor presencia de China en este mercado pudo haber respondido al mayor acceso a los mercados que implicó su entrada a la OMC a finales del año 2001. La pérdida de participación de mercado de México definitivamente prende focos rojos en términos de algunas de las políticas que se tienen que llevar a cabo para dar un nuevo impulso a su competitividad. Esto lo voy a comentar más detalladamente hacia delante.⁵

Profundizando por ahora en el tema de las ventajas comparativas de México y de sus competidores, es posible definir tres grupos de productos, que abarcan casi 90% de las exportaciones manufactureras del país:

1. Un primer grupo, que representa 41% de nuestras exportaciones manufactureras, corresponde a bienes en los que México recientemente ha venido perdiendo ventaja comparativa con relación a China y/o con la canasta de competidores: i) Maquinaria y aparatos eléctricos (15.1% de las exportaciones manufactureras de México en 2004); ii) Equipos de telecomunicaciones (14.0%); iii) Maquinaria de oficina y procesamiento automático de datos (6.9%); iv) Muebles y sus partes (3.3%); y, v) Manufacturas de minerales no metálicos (1.3%).

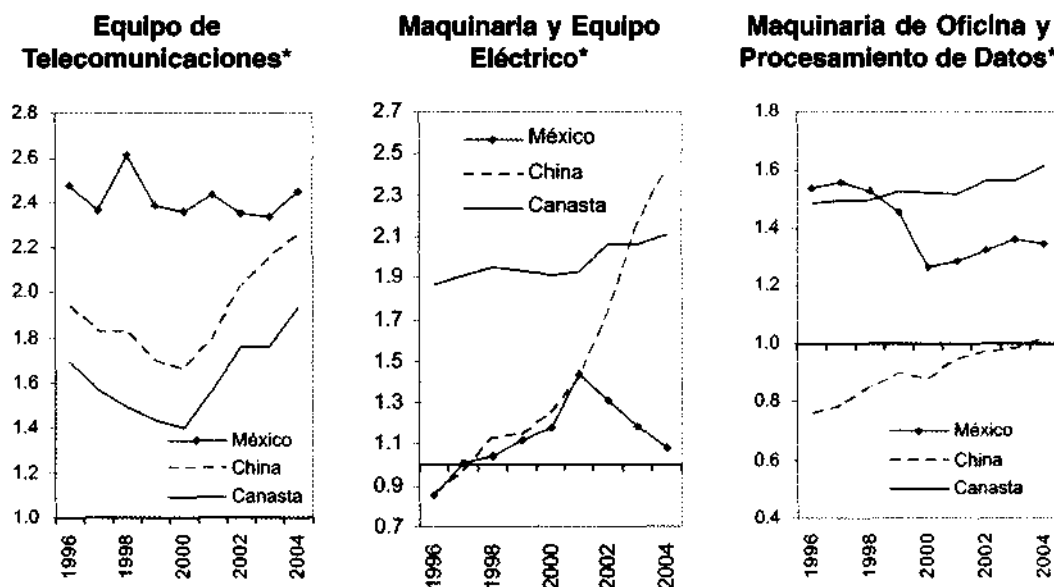
En la Gráfica 5 se ilustra la evolución de las ventajas comparativas de los países analizados para el caso de las tres categorías principales de este grupo.⁶

⁵ Cabe aclarar que, durante los primeros ocho meses de 2006, las exportaciones de productos mexicanos a los Estados Unidos registraron un aumento en su participación de mercado, de 10.21% en enero-agosto de 2005 a 10.72% en el mismo período de 2006. Esta recuperación, sin embargo, podría estar ligada a la fase del ciclo en la que se encuentra la economía de los Estados Unidos. En particular, durante los primeros ocho meses de 2006, la producción industrial en ese país exhibió una evolución más dinámica que el resto de su economía y, en particular, que el consumo privado. Dado que nuestras exportaciones están relativamente más vinculadas con el sector industrial que con el sector de bienes de consumo final de ese país, esta fase del ciclo tendió a fortalecer la posición relativa de las exportaciones de México respecto a la de otros países.

⁶ El índice de ventaja comparativa revelada utilizado en estas gráficas es mayor a 1 si el país correspondiente tiene ventaja comparativa en un producto determinado, o menor a 1 si el país tiene desventaja comparativa en ese bien. Lo relevante, en este contexto, es comparar este índice para distintos productos o para diferentes países.

Es posible apreciar que, si bien México mantiene ventaja comparativa en la producción de equipo de telecomunicaciones, en los últimos años China prácticamente nos ha venido alcanzando. Por su parte, también el sector de maquinaria y equipo eléctrico muestra una evolución desfavorable para México, si se toma en cuenta que la canasta de competidores ha sobrepasado a México. Finalmente, en computadoras se aprecia de manera dramática cómo China ha alcanzado y superado a México en términos de su ventaja comparativa.

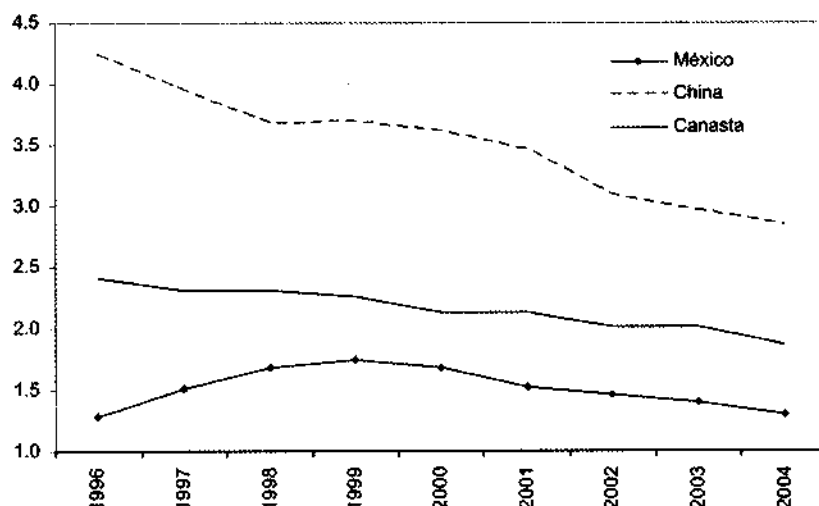
Gráfica 5. Índices de Ventaja Comparativa Revelada



2. Un segundo grupo de productos (13% de nuestras exportaciones manufactureras) corresponde a bienes en los que México aparentemente no exhibe ventaja comparativa en relación con China y/o con la canasta de competidores, por lo que el creciente acceso a los mercados de esos países puede estar conduciendo a un rápido desplazamiento. Dentro de este grupo entran: i) Prendas y accesorios de vestir (4.8%); ii) Artículos manufacturados diversos, como juguetes y artículos deportivos (2.6%); iii) Manufactura de metales (2.6%); iv) Hilados, tejidos y arts. confecc. de fibras textiles (1.3%); v) Accesorios para la construcción (0.8%); y, vi) Equipos de fotografía (0.6%). La Gráfica 6 ilustra el caso de prendas de vestir, donde se aprecia claramente que México no goza de ventaja comparativa si se le compara con China. En este contexto, el mayor acceso a los mercados que China ha logrado a partir de su entrada a la

OMC representó un choque importante para la industria mexicana de la confección.

**Gráfica 6. Índices de Ventaja Comparativa Revelada
Prendas de Vestir***

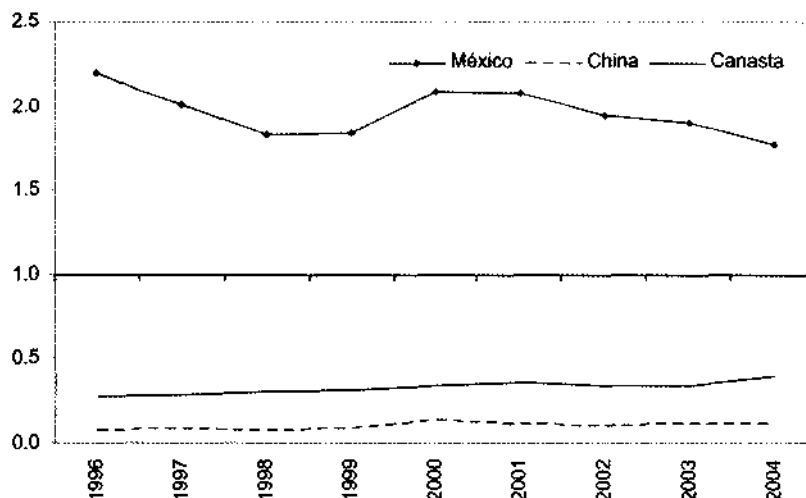


*Representa el 4.82% de las exportaciones manufactureras de México en 2004.

Fuente: Banco de México con información de COMTRADE (División de Estadísticas de Naciones Unidas).

- Finalmente, un tercer grupo de productos, que representa cerca de la tercera parte de las exportaciones manufactureras, corresponde a bienes para los cuales México actualmente no parece enfrentar competencia de China y otros países asiáticos: i) Industria automotriz (19.8%); ii) Maquinaria y equipos generadores de potencia (4.8%); iii) Maquinaria y equipo industrial en general (4.4%); iv) Instrumentos profesionales, científicos y de control (4.2%); y, v) Bebidas (1.5 %). La Gráfica 7 ilustra el caso de la industria automotriz.

**Gráfica 7. Índices de Ventaja Comparativa Revelada
Industria Automotriz***



*Representa el 19.80% de las exportaciones manufactureras de México en 2004.

Fuente: Banco de México con información de COMTRADE (División de Estadísticas de Naciones Unidas).

Cabe destacar, no obstante, que aquí hay dos aspectos que deben enfatizarse: i) quizá China y la canasta de competidores aquí definida no son los países con respecto a los cuales nos tendríamos que estar comparando, en términos del sector automotriz en particular; y, ii) la industria automotriz mexicana pudiese llegar a volverse muy vulnerable si China comienza a incursionar en el mercado de exportación automotriz. En efecto, existen en China alrededor de 150 compañías armadoras de automóviles que actualmente tienen una producción reducida y enfrentan problemas en términos de los estándares para poder exportar. Por ello, si bien estas armadoras todavía no están compitiendo directamente en mercados como el de Estados Unidos, el potencial que tiene ese país para eventualmente competir con la industria automotriz mexicana es elevado.

Los resultados de los ejercicios anteriores sugieren que la mayor presencia en los mercados de países con características similares a nuestro país parecería estar provocando que México pierda ventaja comparativa en productos en los que se había especializado. El gran tamaño de la fuerza laboral china hace que esta problemática se torne más urgente, en la medida que la presencia de este país en los mercados se ha venido acrecentando. En este contexto, se estima que

aproximadamente la mitad de las exportaciones manufactureras mexicanas corresponden a productos en los que México potencialmente puede verse desplazado de manera importante en los mercados internacionales. En adición a ello, alrededor de un 20% más de nuestras exportaciones también podrían estar sujetos a una competencia muy fuerte en caso de que China empezara a producir de manera masiva automóviles con estándares internacionales.

2.3. FACTORES QUE HAN LIMITADO LA COMPETITIVIDAD DE MÉXICO

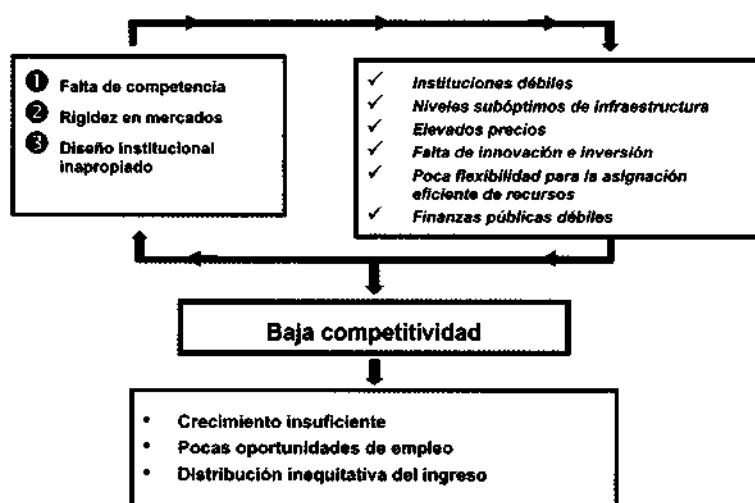
Los resultados de los ejercicios anteriores ponen en relieve la importancia que ha tenido la pérdida de competitividad de México en su desempeño exportador. En este contexto, podríamos preguntarnos ¿qué es lo que ha propiciado dicha pérdida de competitividad? Las posibles respuestas a esta interrogante corresponden al mensaje principal que quisiera transmitir en esta presentación. Yo diría que, a este respecto, la falta de competitividad de la economía mexicana parecería estar asociada con dificultades para asignar eficientemente los recursos, lo que a su vez sugiere la presencia de estructuras no competitivas y rígidas en los mercados, derivadas de un diseño institucional inapropiado. Antes de profundizar en la relevancia de estos puntos, es importante reflexionar cuáles son algunos de sus elementos:

- En cuanto a la falta de competencia, destacan las estructuras poco competitivas que caracterizan a los mercados de insumos básicos para la producción y, en especial, de insumos provistos por medio de redes. Es relevante preguntarnos ¿qué insumos podemos pensar que son estratégicos, de uso generalizado en la producción y que son provistos por medio de redes? Podemos pensar por lo menos en telecomunicaciones, en electricidad, en otros tipos de energía (por ejemplo gas natural), en carreteras y en ferrocarriles. En este contexto, lo que se tratará de analizar más adelante son los problemas, en términos de diseño microeconómico, que pueden estar conduciendo a una baja calidad, a elevados precios y a una baja utilización de estos insumos, con respecto a lo que se observa en otros países más competitivos.
- En cuanto a la existencia de rigideces en diversos mercados, destaca el mercado laboral. Más adelante se mostrarán algunos indicadores del mercado en los cuales se muestra que hay ciertas distorsiones que podrían estar limitando la flexibilidad en la asignación de recursos hacia sus actividades más productivas y, en particular, ocasionando que no existan incentivos para utilizar tecnologías de punta, innovar y capacitar más a los trabajadores.

- Finalmente, en cuanto al diseño institucional, debe reconocerse que las instituciones que rigen la actividad económica van al centro de lo que se podría considerar la estructura de incentivos que tiene la economía. En diversos mercados, especialmente en sectores de bienes no comerciables, parece ser más rentable la búsqueda de rentas, que llevar a cabo actividades orientadas a la innovación y a la creación de riqueza. En este contexto debe reconocerse que, en contraste, lo deseable sería un diseño institucional conducente a alinear los incentivos de los agentes económicos con la conducción de actividades de mayor rendimiento social.

Cabe destacar que este tipo de factores tienden a retroalimentarse. Por ejemplo, en aquellos sectores donde hay falta de competencia, en muchas ocasiones esto conduce a su vez a una institución reguladora débil. La debilidad misma de la institución reguladora retroalimenta la falta de competencia. Así, estos procesos circulares conducen a una situación en donde los incentivos que enfrentan los agentes en una economía no son los mejores, en términos de las acciones que se requieren para incrementar la competitividad.

FIGURA 1. CONSECUENCIAS DE LA PÉRDIDA DE COMPETITIVIDAD



Esta idea se esquematiza en la Figura 1. La falta de competencia, la rigidez en los mercados y el diseño institucional inapropiado conducen a bajos niveles de inversión en infraestructura física y humana; a una falta de innovación de tecnologías

de punta en los sectores industriales; a una mala asignación de recursos entre los sectores; y a finanzas públicas débiles que, en este contexto, no pueden atender las necesidades sociales básicas. Por su parte, estos últimos elementos conducen a su vez a una falta de competencia, a rigidez en los mercados y a un diseño institucional inapropiado. En suma, este círculo vicioso no sólo fomenta una baja competitividad en la economía, sino que se traduce en un crecimiento insuficiente, en menores oportunidades de empleo y en una distribución inequitativa del ingreso.

En este contexto, ¿qué es entonces lo que se requiere hacer? Lo que se debe buscar es propiciar que los incentivos que hay en la economía conduzcan a la generación de riqueza y no a la búsqueda de rentas. ¿Qué elementos importantes hay en términos de esta política? Fomentar la competencia; fortalecer las instancias a través de las cuales los consumidores hacen valer sus derechos; mejorar el marco institucional; dotar de mayor transparencia a los procesos de regulación; promover un ambiente propicio para la investigación y desarrollo; y aplicar políticas públicas en actividades con elevado rendimiento social. Por ejemplo, el Programa Oportunidades, que nació como el Programa Progresá, así como otros programas sociales, parten de una visión integral en términos de promover ciertas actividades que tienen un muy elevado rendimiento social, como lo es la educación y la salud.

También se requieren políticas públicas que van más allá de la provisión de satisfactores básicos. Por ejemplo, se requieren políticas dirigidas a la investigación y desarrollo. Claramente, esta actividad tiene también un rendimiento social, si es exitosa, mucho mayor que el privado. Tan sólo hay que visualizar los países en donde la ciencia avanza de una manera considerable y se tienen instituciones de enseñanza superior donde no únicamente se hace más investigación, sino que se tienen mayores vínculos con la actividad productiva. En ese sentido, no se requieren únicamente políticas públicas, por ejemplo, de subsidio a la investigación y desarrollo, sino también tener un marco institucional que propicie la investigación y el desarrollo por parte de los agentes privados. Por ejemplo, se requieren derechos de propiedad bien delineados y claramente respetados.

Las acciones para impulsar la competitividad que he descrito, no obstante, no están libres de dificultades. En particular, existen al menos cinco retos que se enfrentan para llevar a cabo este tipo de reformas:

1. La resistencia de grupos afectados. A manera de ejemplo, una empresa con poder de mercado preferirá evitar que exista competencia en su sector. En ese

contexto, es relevante contar con instituciones que no permitan este tipo de situaciones.

2. El ambiente de "fatiga de reformas" en la población. Claramente, muchas de las reformas que se han implementado en América Latina (y en México en particular) no han tenido el éxito que debieron haber tenido. Un debate que ha llegado a ser complicado y, desafortunadamente, contaminado de tintes políticos, corresponde a responder si ¿no se hizo suficiente?, o si ¿lo que se hizo no tuvo éxito? En muchas ocasiones, habría que ir incluso más a las bases sobre las que se condujeron este tipo de reformas. En efecto, algunas de estas reformas no fueron diseñadas, otra vez, con los incentivos apropiados que fomentaran la creación de riqueza en términos de los sectores donde se estaban llevando a cabo.
3. Es difícil realizar reformas en un entorno de fuerte desigualdad en la distribución del ingreso.
4. Es complejo determinar la secuencia adecuada para llevar a cabo las reformas. Cuando hay varias distorsiones de la economía, se requiere identificar cuáles son las reformas que deben llevarse a cabo primero. En otro caso, la eliminación de una de las distorsiones de la economía puede incluso acrecentar el efecto nocivo de las demás.
5. Existe complejidad técnica en la instrumentación de reformas. Hay algunos sectores, por ejemplo la provisión de insumos provistos a través de redes, donde la complejidad de la regulación requerida es bastante importante.

3. ALGUNOS EJEMPLOS

A continuación se ejemplifican las condiciones bajo las cuales se ofrecen diversos insumos en la economía mexicana y, para algunos casos, los costos que esta manera de ofrecerlos implican para la industria nacional. Debe destacarse que estos ejemplos son ilustrativos y distan de ser un análisis integral de cada sector, lo que evidentemente requeriría de un análisis mucho más detallado y profundo. Estos ejemplos únicamente tratan de ilustrar algunos aspectos donde se considera podrían existir avances y se basan en información pública, tanto de fuentes oficiales, como de organismos internacionales.

En diversos casos, las comparaciones internacionales se llevan a cabo con la canasta de competidores de México. En otros, se compara a México con otros países que, en casos particulares, son relevantes. En las gráficas que ilustran comparaciones internacionales, México siempre se identificará con el color gris oscuro, los competidores de México con color gris medio, y otros países de referencia con color gris claro.

3.1. TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES (TIC)

Al igual que la energía (e.g. electricidad, gas natural), el transporte (e.g. ferroviario y carretero) y los sistemas de pagos, entre otros, las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) son un típico ejemplo de insumos provistos a través de redes. Las industrias de red muchas veces están en sectores de bienes y servicios no comerciables. En consecuencia, de no existir un marco regulatorio promotor de la competencia, se pueden sostener condiciones que, a través del tiempo, impactarán adversamente a la economía en su conjunto. En cambio, la competencia económica en industrias de red, tal y como ocurre en otras industrias y mercados, tiene efectos positivos y significativos en términos de reducción de tarifas, mayor calidad, adopción de tecnologías e innovación. De este modo, la competencia en estos sectores tiene efectos muy importantes en términos de la productividad y de la competitividad de la economía.

En el caso particular de las TIC's, quisiera comentar cuatro puntos:

1. La adopción de estas tecnologías promueve la difusión del conocimiento en básicamente todos los ámbitos.
2. Es previsible que el rendimiento de los equipos de las telecomunicaciones sea más elevado que el de otro tipo de capital. Los avances tecnológicos, la velocidad con la cual se lleva a cabo el avance tecnológico en telecomunicaciones y, por lo tanto, lo que puede estimarse en términos de rendimiento de capital invertido en este sector, es mucho mayor que en otros sectores, dada la velocidad con la que avanza la tecnología.
3. Este sector facilita una política competitiva de información y de comunicaciones, así como la obtención y la administración de información.
4. Se fomenta una cultura de transparencia.

En relación con este sector, a nivel mundial se ha observado una reducción muy importante en términos de los precios y tarifas de las telecomunicaciones. Esto se debe en términos técnicos, entre otros factores, a tres razones: i) los precios de los conductores, ajustados por capacidad de procesamiento, han disminuido, anualmente, alrededor de 35% (Ley de Moore); ii) desde 1997, se ha duplicado la capacidad de transmisión de los cables de fibra óptica cada seis a doce meses; y, iii) los costos de los equipos y desarrollo de las redes se están reduciendo también de una manera muy importante.

Lo anterior ha permitido una reducción muy fuerte de precios en todo el mundo y, dada la naturaleza de este sector, ha impulsado el crecimiento de las economías. En México también se han materializado disminuciones del precio de estos servicios. No obstante, como se verá a continuación, los precios se comparan desfavorablemente con otros países.

En particular, concentrémonos en primer lugar en una comparación internacional de tarifas de telefonía móvil en 2005 (ver Cuadro 2). En la primera columna, es notable que los ingresos promedio por minuto de México son superiores a los de EEUU, Canadá y países de América Latina como Brasil, Chile, Argentina y Colombia. Asimismo, México se compara desfavorablemente con China, India, Tailandia, Corea, Hong Kong, etc. En suma, es posible que, en términos de telefonía móvil, podría haber avances en términos de una reducción mayor de tarifas en nuestro país.

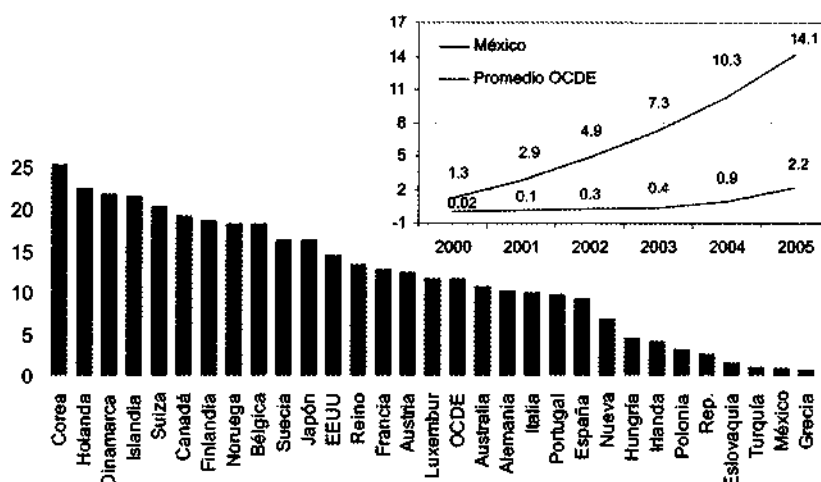
Cuadro 2. Tarifas de Telefonía Móvil 2005

	Ingreso promedio por minuto	Minutos promedio mensual de uso por suscriptor	Ingreso promedio mensual por suscriptor (ARPU)
	USD\$	Minutos	USD\$
Corea	0.10	322	40
Hungría	0.17	121	24
Hong Kong	0.04	395	21
Malasia	0.08	170	16
Singapur	0.08	313	30
Tailandia	0.04	238	10
Turquía	0.16	65	12
China	0.03	308	10
India	0.02	444	10
México	0.16	109	18

Fuente: Merrill Lynch, Wireless Matrix abril 2006.

Pasando ahora a la Gráfica 8, tenemos la penetración de banda ancha por cada cien habitantes para México y para otros países de la OCDE. Como es bien sabido, la banda ancha es la plataforma más eficaz en términos de la transmisión de voz, video y datos. Su penetración tiene implicaciones importantes no únicamente en términos de difusión del conocimiento, sino también de oportunidades de negocio y de hacer competitiva a la economía en general.⁷ En ese sentido, el que una economía tenga un acceso a tarifas razonables puede tener un impacto muy importante en su competitividad. Lo que puede apreciarse de la gráfica, en ese contexto, es que la penetración de banda ancha se encuentra a niveles muy bajos, y que ha crecido muy lentamente en México, si se le compara con el resto de los países.

GRÁFICA 8. PENETRACIÓN DE BANDA ANCHA POR CADA 100 HABITANTES (PAÍSES DE LA OCDE)



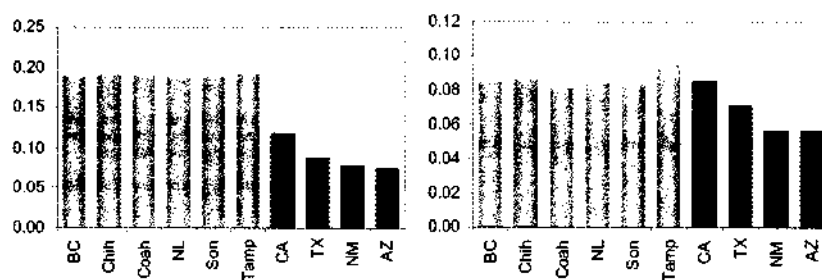
Fuente: OECD Broadband Statistics, datos a diciembre 2005

⁷ Banda Ancha se refiere a la transmisión de datos en la cual se envían simultáneamente varias piezas de información, con el objeto de incrementar la velocidad de transmisión efectiva. Este término se utiliza también para los métodos en donde dos o más señales comparten un medio de transmisión. Tradicionalmente, la banda ancha se asocia con velocidades superiores a los 128 kilobits por segundo. A diferencia del acceso de banda angosta o acceso por marcación de un número telefónico, el acceso de banda ancha permite navegar por Internet y simultáneamente realizar llamadas telefónicas, así como ver películas y realizar otras actividades que requieren una elevada velocidad.

3.2. ELECTRICIDAD

En cuanto a este sector, en primer lugar es relevante comparar los precios medios de la electricidad en los estados colindantes a la frontera México-Estados Unidos. Los datos de precios medios por estado y por sector de la Comisión Federal de Electricidad y de la Agencia de Información de Energía de Estados Unidos (Energy Information Administration, EIA), resumidos en la Gráfica 9, indican que los estados fronterizos del lado mexicano tuvieron en 2005 precios medios mayores que los observados en los estados fronterizos del lado estadounidense, tanto en el sector comercial como en el industrial, siendo el sector comercial en el que se presentaron las mayores diferencias.

Gráfica 9. Electricidad
Estructura de Tarifas: Comparativo entre Estados Fronterizos
(Dólares / kWh)



Porcentaje de diferencia con respecto a los estados fronterizos de EEUU

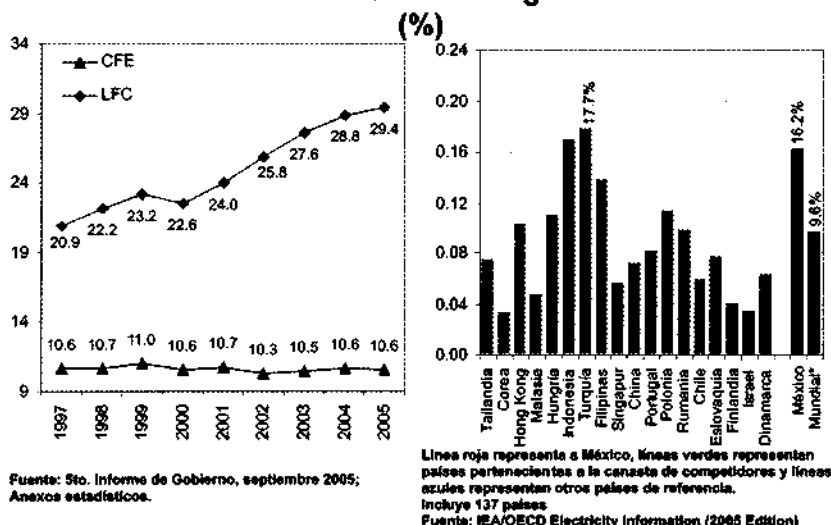
Sector	BC / California	Sonora / Arizona	Chih. / NM	Chih. / Texas	Coah. / Texas	NL / Texas	Tam. / Texas
Industrial	-1%	46%	52%	21%	15%	18%	35%
Comercial	60%	152%	143%	116%	116%	112%	118%

Estimación con datos de Comisión Federal de Electricidad (CFE),
<http://www.cfe.gob.mx/es/LaEmpresa/transmisionydistribution/estadisticasdeventas>
 Energy Information Administration (EIA), http://www.eia.doe.gov/cneaff/electricity/page/sales_revenue.xls

Con relación a este sector, hay otro aspecto relevante que puede limitar la competitividad. Como es bien sabido, hay dos tipos de pérdidas de energía en la electricidad en los procesos de transmisión y distribución: lo que se refiere a pérdidas de energía técnicas y lo que son las pérdidas no técnicas. Las pérdidas no técnicas, en particular, tienden a reflejar en buena medida hurto de electricidad. Como puede apreciarse en la Gráfica 10, en el caso de la CFE aparentemente no existe un problema de este tipo, pero en el caso de Luz y Fuerza este tipo de pérdida al parecer es considerable. Haciendo un promedio ponderado entre Luz y Fuerza y la

CFE, tenemos del lado derecho cómo México se compara desfavorablemente, en términos de pérdidas de energía, con respecto al resto de los países. Turquía es, de hecho, el único país que presenta mayores niveles de este indicador.

**Gráfica 10. Electricidad
Pérdidas de Energía**

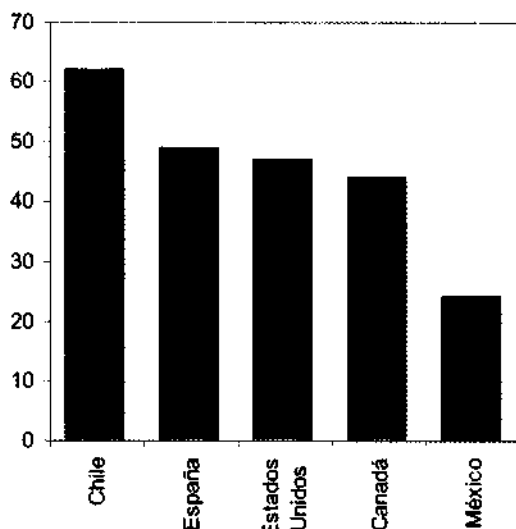


3.3. SECTOR FINANCIERO

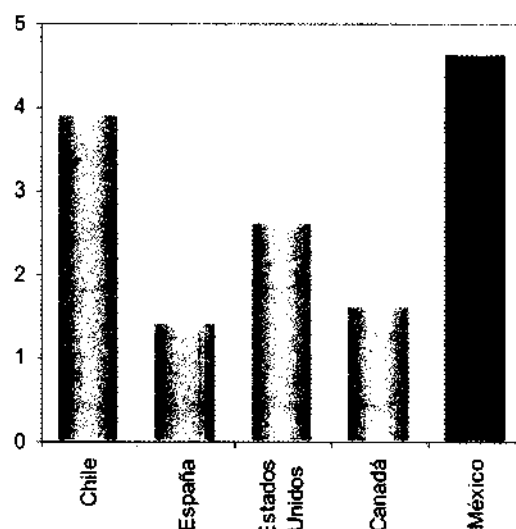
Ahora pasemos a analizar el tema de la competencia en el sector bancario. En la Gráfica 11 se presentan dos indicadores acerca de este tópico. En el lado izquierdo comparamos el crédito al sector privado, como proporción de los activos totales del sector, en diversos países. Por su parte, en el lado derecho se presenta el margen financiero, como proporción de los activos totales. Llama la atención que el margen financiero como proporción de los activos sea mayor en México, a pesar de que la participación del financiamiento al sector privado como proporción de los activos totales sea considerablemente menor que en otros países. De lo anterior se podría inferir que el diferencial entre las tasas de interés activas y pasivas en la banca mexicana es significativamente más alto que en otros países, lo cual podría ser indicativo de insuficiente competencia en el sector.

Gráfica 11. Bancos

**Crédito al Sector Privado como
proporción de los Activos
Totales
(Por ciento)**



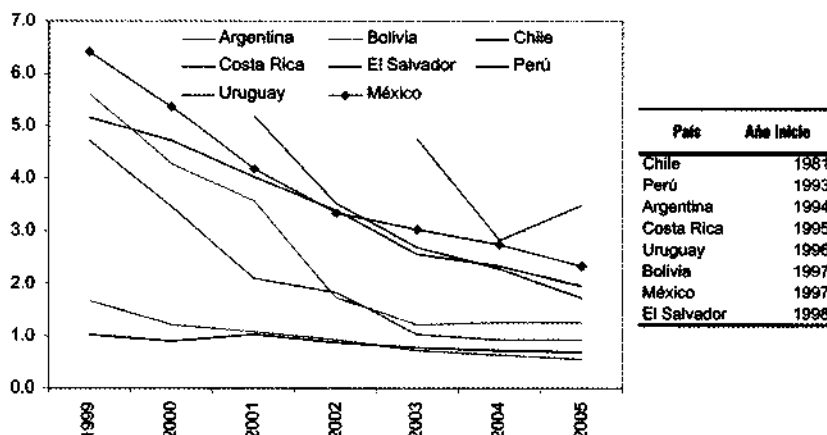
**Margen Financiero como proporción
de los Activos Totales
(Por ciento)**



En la Gráfica 12 nos enfocamos en el tema de los fondos de pensiones. Se presentan los ingresos por comisiones como porcentaje de la cartera, para diferentes países que han llevado a cabo reformas importantes en sus sistemas de pensiones.

Como puede apreciarse, si bien estas comisiones vienen cayendo de manera considerable en México, esta reducción se compara desfavorablemente con respecto a la disminución que han registrado estas comisiones en otros países que también han implementado reformas a sus sistemas de pensiones.

**Gráfica 12. Fondos de Pensiones
Comparativo Internacional
Ingresos por Comisiones como porcentaje de la Cartera
(por ciento)**



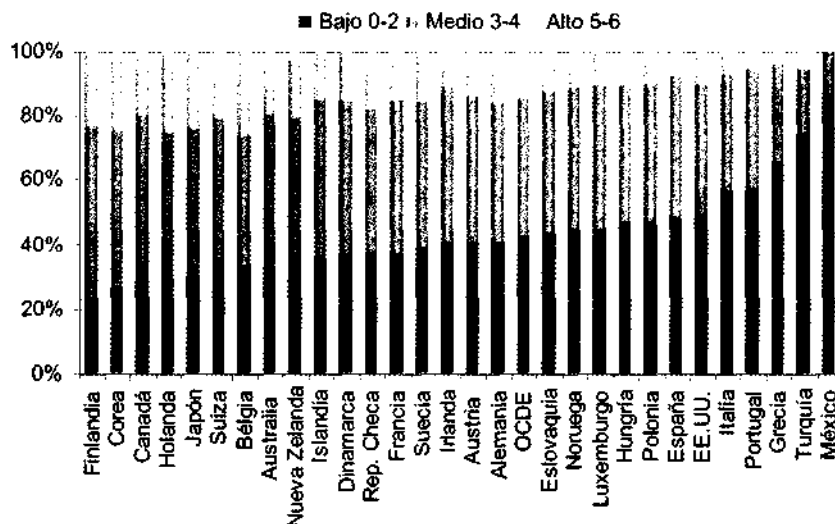
Fuente: Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS), Boletines de diciembre.

3.4. CAPITAL HUMANO

Otro factor que ha contribuido a que México no tenga la flexibilidad de ir escalando en la cadena de valor y, así, ser más competitivo internacionalmente, es una escasez relativa de capital humano. La Gráfica 13 presenta los resultados de una prueba para medir el nivel de matemáticas de los estudiantes en países de la OCDE, dividiéndose la población estudiantil en tres niveles: nivel bajo (de cero a dos); medio (de 3 a 4) y alto (de 5 a 6).⁸ Como puede apreciarse, México es el país que tiene el porcentaje más alto de estudiantes con nivel bajo. Para entender la magnitud de este problema, baste enfatizar que el 86.8% de los estudiantes mexicanos obtienen calificaciones en los niveles de cero, uno y dos, que se refieren a casos en los que el estudiante no es capaz de resolver problemas medianamente complejos.

⁸ La evaluación se ha venido realizando por PISA (Programme for International Student Assessment), un programa para la comparación internacional del desempeño de estudiantes. Se evalúa a estudiantes de 15 años tanto de tiempo completo como parcial de escuelas públicas y privadas en los países de la OCDE. Los tamaños de las muestras varían de un mínimo de 3350 estudiantes en Islandia a un máximo de 30,000 estudiantes en México.

Gráfica 13. Capital Humano
Nivel de matemáticas de los estudiantes en países OCDE
 (% de estudiantes en cada nivel)

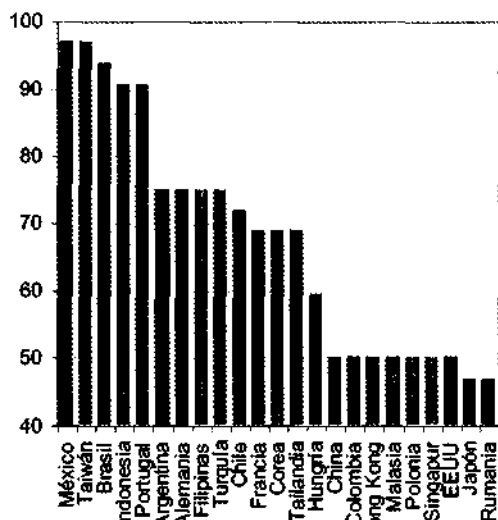
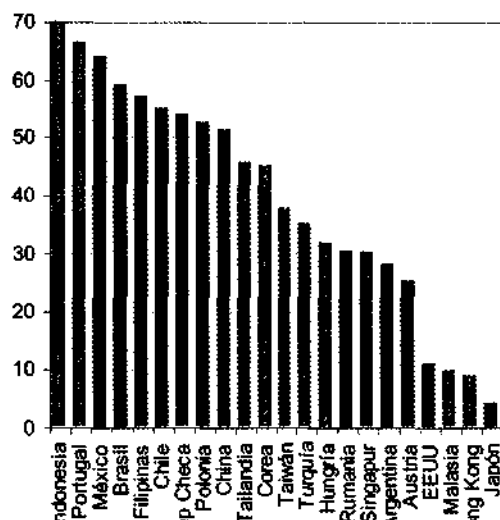


Fuente: OCDE 2004, *Learning for Tomorrow's World* – First Results from PISA 2003.

3.5. MERCADO LABORAL

Como ya se mencionó, un mercado laboral rígido limita la flexibilidad con la que se puede asignar el trabajo a sus actividades más productivas y puede estar reduciendo los incentivos para la innovación y la formación de capital humano. En este sentido, en la Gráfica 14 se presentan algunos indicadores de rigidez del mercado laboral en diversos países. Se puede apreciar que México tiene uno de los mercados laborales más rígidos, en términos de los factores que limitan la movilidad del trabajo (es decir, en términos de la contratación y el despido de personal).

Gráfica 14. Mercado Laboral

Índice de Rigidez en la Creación de Contratos de Empleo ¹¹Índice de Rigidez en el Despido ¹²

Barra roja representan a México, barras verdes representan países pertenecientes a la canasta de competidores y barras azules representan otros países de referencia.

¹¹ Corresponde al valor del índice de creación de contratos alternativos de empleo.

¹² Corresponde al promedio del índice de costos de despido y el índice de procedimientos de despido.

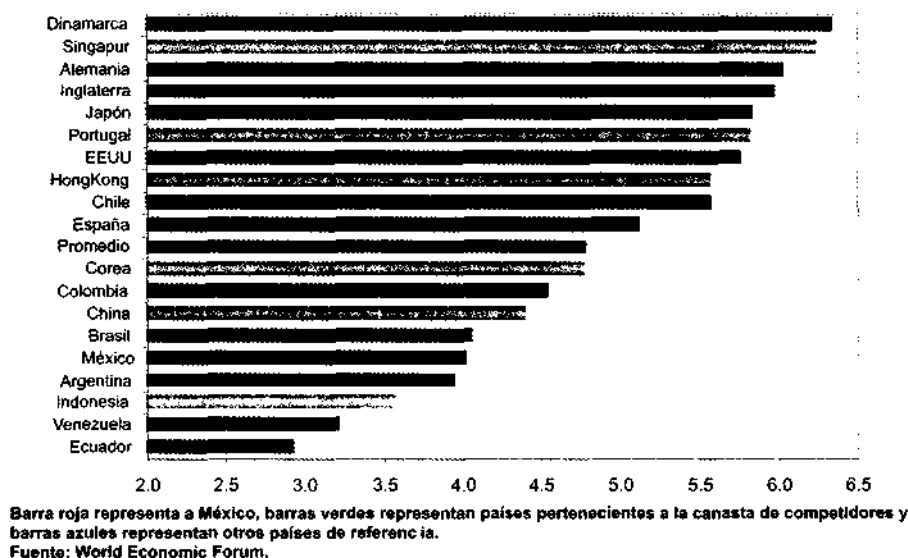
Fuente: Botero, Djankov, La Porta y Lopez De-Silanes (2004), *The Regulation of Labor*, Quarterly Journal of Economics, 119 (4). Mayores niveles del índice indican mayor rigidez en los mercados laborales.

3.6. DISEÑO INSTITUCIONAL

Como ya he mencionado, un determinante profundo que parece estar afectando el desempeño de largo plazo de la economía mexicana parece estar relacionado con un diseño institucional ineficiente. En este sentido, la Gráfica 15 muestra el subíndice de la calidad de las instituciones públicas que forma parte del Índice de Competitividad del Foro Económico Mundial. Como puede apreciarse, la posición relativa de México es muy baja, en comparación con diversos países, muchos de ellos competidores directos en los mercados internacionales. De hecho, la posición de México en este índice se ha venido deteriorando: en la medición realizada en 2003, México había ocupado la posición 50 entre 98 países incluidos en el Índice; para 2004, México descendió 6 posiciones, 56 de 98 países (manteniendo la misma muestra de países); finalmente, en 2005 México fue colocado en la posición 64 de los mismos 98 países. Cabe destacar que, si bien otros índices de calidad institucional

arrojan diferentes posicionamientos relativos para México, en general todos los índices de este tipo sugieren la misma situación.

Gráfica 15. Calidad Institucional
Índice de Competitividad; Calidad de las Instituciones Públicas
(Puntuación 2005-2006)



4. AVANCES Y CONSIDERACIONES FINALES

Si bien se han enfatizado diversas áreas en las que se requieren reformas profundas para impulsar la competitividad del país, también debe reconocerse que, sobre todo recientemente, se han logrado diversos avances en áreas fundamentales. Nos enfocaremos en avances relacionados con: i) acceso a información y transparencia; ii) competencia económica; y, iii) sistema financiero.

En cuanto al acceso a la información y transparencia, es difícil objetar que la información es un insumo muy importante para la producción. La literatura económica coincide en concluir que la transparencia fomenta la inversión y el crecimiento económico. Por dar un ejemplo de los mecanismos a través de los cuales la transparencia promueve el crecimiento, considérese que, si un gobierno no da a conocer información sobre el estado de sus finanzas públicas, esto podría provocar

que los inversionistas destinen menos recursos o castiguen el precio de los títulos de deuda de su país, al parecer ser más riesgosos. Otro argumento es que la opacidad facilita la corrupción en los gobiernos. En este contexto, han habido avances en dos vertientes: tanto a nivel federal, con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, como en términos del sector privado, por ejemplo, con la reciente Ley al Mercado de Valores, dirigida a promover un mejor gobierno corporativo.

En relación con el segundo tema, quizás lo más relevante a mencionar son las reformas a la Ley que se hicieron en términos de competencia económica y, básicamente, el fortalecimiento otorgado a la Comisión Federal de Competencia. Este fortalecimiento se da en tres vertientes principales: i) se tipifican prácticas monopólicas adicionales a las que estaban tipificadas anteriormente; ii) se establece la posibilidad de acuerdos de inmunidad para empresas que cooperen con la Comisión; y, iii) se facilita la obtención de información de la Comisión.⁹ Adicionalmente, ahora se permite a la Comisión combatir barreras o gravámenes al comercio interestatal y se garantiza que el gobierno federal considere las opiniones que, en materia de competencia económica, emita la Comisión.

Finalmente, en cuanto al sistema financiero, se han logrado avances en varias vertientes. Uno de los principales objetivos de esta serie de acciones ha sido fomentar la transparencia y la competencia conduciendo, obviamente, a mejores mercados, menores tarifas y mejores servicios. Por ejemplo, las Reglas de Transparencia para el Otorgamiento de Crédito (Circular 2019) publicadas por el Banco de México el 25 de mayo de 2006, que entrarán en vigor próximamente, harán que los bancos tengan que dar a conocer, además del Costo Anual Total del financiamiento obtenido (CAT), información completa sobre los términos y condiciones de los créditos ofrecidos, y se evitará la publicidad engañosa. Se establecen, además, medidas de protección al consumidor como son el de prepago de los créditos; el cálculo de intereses sobre saldos insolutos; el de recibir estados de cuenta; el de realizar los pagos por varios

⁹ Antes de las reformas recientes, la Ley Federal de Competencia Económica tenía, entre otros, los siguientes problemas: i) no se podían combatir, entre otras, las prácticas de elevar el costo del competidor, vender sistemáticamente por debajo de los costos medios variables, otorgar descuentos con el requisito de exclusividad, usar persistentemente ganancias en un mercado, incurriendo pérdidas en otro para desplazar competidores, y la discriminación arbitraria de precios. Además, existía una falta de capacidad de la Comisión Federal de Competencia de hacer valer sus resoluciones ante los tribunales, situación que debilitaba la efectividad de la política de competencia. De manera similar, la Comisión estaba impedida de combatir restricciones al comercio interestatal, dado que el texto de la Ley anterior, que prohibía dichas restricciones, había sido declarado Inconstitucional. En cambio, con las reformas, se fortalece la Comisión Federal de Competencia. En efecto, se tipifican como posibles prácticas monopólicas la depredación de precios, discriminación arbitraria de precios, subsidios cruzados, la obstaculización del proceso productivo o el incremento de los costos de competidores, entre otros. Adicionalmente, se establece la posibilidad de acuerdos de inmunidad para empresas que cooperen con la Comisión.

medios además del efectivo (transferencias electrónicas de fondos o cheques); y, el de envío oportuno de estados de cuenta, entre otros.

Como consideraciones finales, me gustaría ordenar un poco el debate sobre lo que se debe hacer para impulsar el crecimiento. Generalmente se han enfatizado los logros que, en materia de estabilidad y manejo macroeconómico, se han obtenido. En efecto, han habido avances importantes, como lo es el darle autonomía al Banco de México y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que se acaba de pasar al Congreso. Esto es, se ha institucionalizado un prudente manejo de las finanzas públicas y la reducción de la inflación. Esto ha implicado avances importantes en términos de bienestar de la población, como lo es el hecho de que ahora más hogares tengan acceso al crédito.

No obstante, lo que ahora necesitamos es pasar a una segunda etapa, en la que se modifique la estructura productiva del país. En particular, se requiere actuar sobre la estructura de incentivos en la economía y, básicamente, lograr desincentivar la búsqueda de rentas y fortalecer aquellos incentivos que conduzcan al impulso de la productividad, el aprovechamiento de las ventajas comparativas del país y, de ese modo, a la generación de riqueza.

Lo que busco enfatizar es que, así como en esta presentación se mostró la existencia de un proceso circular vicioso que limita el potencial de crecimiento de la economía, pueden darse algunas acciones importantes que reviertan este proceso y, por ende, conduzcan a un círculo virtuoso de fortalecimiento de las instituciones que mejore los incentivos para la generación de riqueza y, a su vez, que esto conduzca nuevamente a fortalecer las instituciones. No seremos el único país que ha pasado por ese proceso. Han habido casos muy exitosos y creo que, en buena medida, este es el reto fundamental que enfrenta actualmente nuestra economía.

COMENTARIOS

LA COMPETITIVIDAD, BASE DEL DESARROLLO ECONÓMICO

CARLOS BAZDRESCH PARADA *

La conferencia que dictó el Dr. Ramos Francia, es diferente a lo que suele decir, generalmente, el economista del sector público y de lo que está en la discusión.

Desde luego en lo referente al aspecto técnico que él menciona, respecto a reformar los incentivos, hay que fijarse en las reglas que se están teniendo para hacer una verdadera reforma, y que esta es la clave del cambio, me parece que es completamente correcto.

En cuanto a la parte sustantiva tengo algunos datos no exactamente iguales a los expuestos, respecto al aumento de la competencia, es precisa la reforma a una actividad regulatoria del gobierno para hacer más eficiente la economía, es decir, no sólo el gobierno, sino las reglas de cómo funciona el sector privado.

Maestro en Economía y candidato a Doctor por la Universidad de Harvard. En su desempeño profesional ha sido analista en el Departamento de Estudios Económicos del Banco de México; Subdirector de la Dirección General de Programación Económica y Social en la Secretaría de la Presidencia; Gerente General de Programación y Evaluación de Proyectos de Nacional Financiera; Subdirector de Investigación Económica Bancaria del Banco de México; Asesor del Subsecretario de Hacienda y Crédito Público; Director de *El Trimestre Económico* del Fondo de Cultura Económica; Investigador visitante en la Universidad de Princeton; Asesor del Director General del Banco de México; Director General del CIDE; Director General del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Actualmente es Profesor-investigador de la División Económica del CIDE.

Entre sus recientes publicaciones están *El Pensamiento de Juan F. Noyola. Auge, Crisis y Ajuste*; *La Macroeconomía del Populismo* y *La Distribución del Ingreso en América Latina*.

De hecho, yo esperaba que el Dr. Ramos Francia hablara más bien de la macroeconomía, como suele hablar el economista del Banco de México, entonces opté por hablar de la necesidad de hacer más competencia, de ser más eficientes.

Me parece que el problema de todas estas cuestiones es que debe pensarse más a fondo sobre cómo ocurren los cambios. Es cierto que hay que cambiar, hay que fijarse en la estructura de incentivos. Pero vamos un poco a la experiencia: La Comisión Federal de Competencia se fundó, aproximadamente hace 20 años, se ha tardado todo este tiempo en aclararle al país que lo necesario son algunas reglas que le permitan operar y esas reglas todavía no están completas.

La pregunta es ¿por qué se forma una Comisión de Competencia? Y todos estamos de acuerdo en que deben revisarse experiencias de comisiones semejantes en los Estados Unidos, en la Unión Europea, en otros países. Se dotó a la Comisión de personal muy competente y sin embargo, ¿cuál es el resultado de su acción hasta ahora? Pues no mucho, no han sido capaces de modificar los *modus operandi* de muchas industrias.

En realidad, México sigue siendo uno de los países con menor competencia en sus mercados industriales y muchos de servicios. Sabemos a qué se debe, por ejemplo, el establecimiento de las tarifas de teléfonos, a que realmente una compañía monopoliza este ramo. El gobierno le vendió la red que había construido y la capacidad de expandir esa red, y lo ha hecho legalmente, pero el asunto es ¿por qué no reaccionamos? Ahora resulta que sí, que lo que hace falta es competitividad en el mercado de las telecomunicaciones. Las observaciones del Dr. Ramos Francia están muy bien, pero ya hace mucho tiempo que eso se ha afirmado y continuamos igual.

Extiendo el tema a las telecomunicaciones, lo que se habla de la televisión: hay una empresa televisora que tiene las cuatro estaciones de mayor audiencia, que en algunas regiones son la única opción, están monopolizando el espacio y limitando cualquier posibilidad de verdadera competencia.

Las prácticas monopólicas están presentes en numerosas ramas: la producción de acero o de cemento, de automóviles, en fin. Existe una estructura monopólica muy generalizada y que se ha protegido, de muchas maneras, de los débiles intentos que se hicieron en el pasado por cambiar la situación.

La pregunta es ¿por qué es eso? ¿son solamente intereses? ¿es que tenemos un gobierno débil? ¿es incapacidad del gobierno, de los funcionarios, de las personas para poder reaccionar?

Por ello las propuestas de cambiar los incentivos y propiciar más competencia, son impracticables porque se carece de empresas competitivas, y si no las tenemos, es porque en algo continúa el proteccionismo porque en última instancia, las empresas ineficientes no han desaparecido.

Si no estuviera algo protegiéndolas, la competencia internacional las debiera haber desaparecido, pero eso no ha sucedido, ¿por qué? Una posible respuesta es que en México hay ciertas razones de protección o de tipo de producto, aunque esto no es exclusivo de México, sino en otros países de América Latina se abren las fronteras para ciertos productos y otros quedan en los mercados competidos y los que aprovechan son los que intermediarios.

¿A qué se debe esto? Esto ya no es nada económico, más bien es una distribución de beneficios que se hacen entre las gentes poderosas y el gobierno

¿Podemos cambiar esto? yo creo que sí. Debe ser una exigencia para que el gobierno entienda, y es evidentemente una tarea pública, que no va a poder dar buenos resultados, al menos que la economía camine con rapidez, y para que esto sea posible se van a necesitar empresas competitivas y, además, esas empresas competitivas son las que van a innovar.

Hay una liga entre la competitividad de las empresas y la necesidad de competir. Es decir, el ambiente de competencia y la existencia de empresas innovadoras. En México, la innovación propia casi no existe, y ese terreno lo conozco bien, y no existe por dos razones: Primero, porque el gobierno nunca ha querido realmente aplicar una política de promoción de la innovación con los empresarios. En realidad luego le dan recursos al CONACYT para que lo use con los científicos, pero los científicos son los originadores de inventos, no son los que hacen la innovación realmente.

Desde luego que hay que dar dinero a los científicos que tengan un proyecto adecuado y tiene que haber un fondo para apoyar a los científicos que tienen buenas ideas y hagan sus proyectos. Pero los científicos se quedan con sus ideas, pero no son tanto ideas las que faltan, porque si nadie se las compra llega un momento en que el científico dice “¿para qué me meto en esto?” pero aún en la condición presente

existen científicos que hace innovación y luego no tienen ninguna manera de llevárselo a las empresas ¿por qué razón? Porque a las empresas no les interesa, dicen “¿por qué voy a gastar en un producto, el cual no sé si funciona?”

Hay una conseja entre los empresarios que dice “Mejor comprarlo hecho que meterse a inventarlo”; “Vamos a Estados Unidos, lo traemos aquí, sin tanta lata y con eso estamos listos” ¿Qué está revelando eso? Que no hay una verdadera competencia en nuestros mercados y no está la mejor competencia ni frente al exterior ni dentro de ellos, porque si hubiera competencia interna también habría estímulo para innovar, pero no la hay.

Entonces la mayoría de los mercados están asociados con una, dos, empresas que se ponen de acuerdo. El otro día leía que Bimbo, -y advierto que yo admiro mucho al señor Servitje y soy amigo también de su hija, por lo tanto no es un problema personal-; pero dice: “somos una empresa que abastece 22 países, somos la segunda panificadora del mundo”. Eso es magnífico, pero en México no hay más que el pan Bimbo, probablemente sea un problema de precios, son buenísimos pero a lo mejor hay algún arreglo por ahí que no deja caminar las cosas.

La pregunta que sigue a todo lo que ha dicho aquí el Dr. Ramos Francia es ¿por qué está ocurriendo lo que ocurre y cómo podemos mejorar las cosas? Y esto ya excede los alcances de la economía; excede más bien a la economía pura; tiene que partir, -desde luego yo no creo deba ser una acción ciudadana, que pida más competencia, ese caso no se da- y aclararse en el mundo de lo político y, desde luego, en un gobierno que esté interesado.

Lo anterior tiene que ver con la competencia y, repito, tiene que ver con la capacidad de innovación. Si las empresas mexicanas no tienen capacidad de innovación y no la tienen, básicamente, porque no la necesitan, si no van a competir en el extranjero ¿para qué se van a meter? Si aquí está su mercado, no le encuentran motivo.

Probablemente la apertura, lentamente los irá “pescando” y probablemente se identificarán como innovadoras y de aquí surge un punto importante, que no mencionó el Dr. Ramos Francia: ¿Cómo sucede el proceso de innovación?

El proceso de innovación en México no va a ocurrir mientras no sean las empresas las que tengan el apoyo público para hacerlo, ahí, de alguna manera, tiene que ser, no es a través de darle dinero a los científicos, los científicos no van a

ver los aspectos de rentabilidad de ese dinero, se necesita que sean las empresas quienes lo muevan.

En este sentido, se reconoce que, en el último sexenio, la Secretaría de Hacienda decidió reponer unos subsidios que existían desde hace mucho tiempo y permitir su operación. Es algo que no mencionó el Dr. Ramos Francia, pero yo considero que esta acción es algo efectivo, pero se trata de un esfuerzo aislado, tendría que hacerse mucho más.

El Programa que tiene CONACYT para apoyar innovación, en primer lugar se va a los científicos, porque dicen “dennos dinero y salvamos al país”, y lo que quiere el gobierno es calmar a los científicos, le dan su “alpiste al pajarito” y el “pajarito” ya se calla, son pajaritos que luego se vuelven muy ganosos de alpiste y por eso empiezan a cantar, ya les dan y se acaba la canción.

Aparte de esto, el problema es cómo generar empresarios innovadores. En México existen grandes empresarios, hay que reconocerlo, que son los dueños de esas grandes empresas monopolizadoras y también innovadoras, pero no innovan en México, no compran su innovación en México; si requieren innovar tienen elementos en Estados Unidos para hacerlo y, en ese sentido, de alguna manera, tendrían toda la razón, si van a gastar su propio dinero, lo van a gastar donde encuentren mejores garantías de la innovación. ¿Para qué venir a la UNAM? donde empiezan, bueno y ¿cuánto le puedo cobrar por esto señor? Pues no sé, nadie sabe y además le dan dinero al científico e inmediatamente llega a la Universidad y le dicen “dame la mitad del dinero porque es para nosotros”.

Yo creo, Dr. Ramos Francia, que este asunto no es casual, no solamente que el país no se ha enterado de que requiere tener de mejores incentivos, sino que hay toda una economía de la protección a los intereses que evita su funcionamiento. Y no es casual que la Comisión de Competencias se haya pasado 20 años sin ejercer realmente su función, no es casual tampoco que el sector público haya dispuesto incentivos tan pequeños a la innovación y no es casual que la mayor parte de las empresas estén apoderadas de los grandes mercados mexicanos y sean estas unas cuantas empresas las que dicten la ley.

Esa no casualidad, es la que deberíamos pensar como un segundo paso, no significa que está mal ni mucho menos lo que dijo el Dr. Ramos, pero sí es que hay que seguir adelante para pensar por qué está ocurriendo esto. No es solamente ciencia política, también tiene mucho de ciencias de la economía, pero sí ya nos metemos ahí en un terreno interdisciplinario.

Aquí lo que harían falta sería una diversidad de estudios que mostraran lo que sucede realmente en los mercados específicos de productos o servicios específicos.

Los datos que se muestran con relación a Teléfonos le pegan mucho porque a la compañía de Teléfonos no la quieren ahí en Hacienda, pero hay muchas otras compañías que están en situaciones similares y nadie dice nada.

Para terminar, quisiera insistir en dos cosas:

1) Lo que nos está diciendo el Dr. Ramos Francia implica que debe haber un Estado activo en la tarea de hacer de México una economía mucho más competitiva. No sé si basta con las actuales regulaciones que se hicieron a la Comisión Federal de Competencia, pero aún si esas regulaciones son suficientes, hay que apoyar a la Comisión Federal de Competencia, porque yo no me imagino que su titular va a poder oponerse a todos los dueños de los monopolios. Se necesita una voluntad política detrás de esto y esa voluntad política solamente puede surgir de la explicación que ha hecho el Dr. Ramos Francia, de lo que nos va a pasar si no lo hacemos. Ese va a ser el costo que va a pagar el gobierno, enfrentarse a un desempleo cada vez mayor, a una incapacidad, a un desánimo y, eso va a tener consecuencias políticas serias.

2) Es muy importante tener muy claras las ideas, por ejemplo aquella de que podemos darnos vuelta para atrás y ¿por qué no empezar una resustitución de importaciones? Si íbamos tan bien en la cuestión de importaciones, ya teníamos unos coches que decíamos que estaban hechos en México, hasta "Made in Mexico" le ponían, cuando en realidad con esa sustitución de importaciones, las partes importadas costaban casi más que el carro.

La cuestión es sí, puede regresar la idea de que ya no tenemos que soportar el mercado ni las disciplinas de mercado, entonces tenemos que pensar en esas posibilidades. Lo cual significa que todo lo recomendado aquí es perfectamente válido, pero requiere un análisis de cómo hacerlo, ya no es cuestión de un grupo, sino de cuáles son los obstáculos económicos y que son la base de los políticos que se oponen a que esto ocurra.

No estoy hablando de una conspiración, sino de un sistema que reconoce rápidamente a un empresario y que le dice "¿sabes qué?, esto no está bien, no lo vamos a hacer" ¿cómo hacerle para que realmente todos entendamos esta tarea, como una tarea muy nacionalista el hacer de México un país competitivo? ¿cómo -no es solamente una cuestión de educación- insisto en encontrar cuáles son las

fuerzas, cuáles son los intereses, cuáles son los mecanismos que hacen que esto no funcione?

Me gustaría mucho que fuera solamente una cuestión de enseñanza porque entonces ya empezamos, ya tenemos el primer paso con lo que nos dijo el Dr. Ramos Francia, pero creo que es algo más que eso.

FEDERALISMO Y FORTALECIMIENTO DE LA REPÚBLICA

*JOSÉ NATIVIDAD GONZÁLEZ PARÁS **

Quiero en primer lugar expresar mi gran alegría de estar aquí en esta institución de la que me siento parte, acompañado de un grupo de personajes que, durante varias décadas, han alimentado la pasión y la vocación por la investigación en las Ciencias de la Administración Pública, que han compartido espacios de la vida en la función pública, en la función política, en la función legislativa, muchos de ellos y que siguen, al igual que su servidor, vibrando con este apasionante campo, con esta disciplina, de las ciencias que es la administración pública.

Me siento muy distinguido por estar acompañado de los Expresidentes y Miembros Fundadores de esta institución, de maestras y maestros prestigiados, de muchas generaciones de servidores públicos y de estudiosos de las ciencias de la

Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Nuevo León; obtuvo la Maestría en Administración Pública en el Instituto Internacional de Administración Pública de Francia, así como el Doctorado en Ciencia Política de la Universidad de París. Ha sido maestro de la Universidad Autónoma de Nuevo León; de El Colegio de México; de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, así como del Doctorado en Derecho de la UNAM.

Como funcionario público fue Director General de Organización y Desarrollo Institucional de la Presidencia de la República; Subcoordinador General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República; Subsecretario de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación; Secretario General de Gobierno del Estado de Nuevo León; Director del Gabinete de Política Exterior de la Presidencia de la República; Diputado federal por el I Distrito en Nuevo León y Secretario de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados de la LXI Legislatura. Asimismo, ha sido Senador de la República y actualmente es Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León para el periodo 2003-2009.

Fue Presidente del Consejo Directivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y Presidente del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

administración y por compañeros que formaron parte del equipo de esta institución conmigo durante una etapa importante de mi vida. Me da también mucho gusto el poder compartir esta conversación con ustedes con otros prestigiados personajes del ámbito de la administración pública que tienen, seguramente, más conocimientos que quien les habla.

Desde que dejé la Presidencia del Instituto, hace poco más de tres años, no había tenido la oportunidad de hablar en un evento como éste y me siento muy emocionado de hacerlo, de ver vivas a las partes integrantes de esta institución, de ver vivo y actuante al Instituto, de haber transitado por momentos difíciles de alternancia y de continuar impulsando los objetivos de la investigación y el desarrollo de las ciencias de la administración pública en México, así que muchas gracias por esta oportunidad que me brindan.

El tema que me pidieron abordara es el federalismo mexicano y con éste el fortalecimiento de la República.

Para no apartarme de mi formación académica, haré una reflexión inicial y luego entraré a los escenarios nuevos que está viviendo la República Mexicana en el campo del federalismo moderno.

Iniciaría por recordar, como muchas veces lo hago, que el Estado es la representación política de la sociedad, de una comunidad determinada y el Estado nacional puede asumir distintas formas de expresión pública, de organización política administrativa. Las características de estas formas, generalmente se denominan por el concepto de régimen.

Hay regímenes distintos en la organización y el ejercicio del poder político del mandato popular y de la organización del Estado nacional. Estos regímenes van desde la organización de los esquemas parlamentarios hasta los presidenciales, pasando por esquemas intermedios, incluyendo desde luego, los esquemas de un presidencialismo excesivo que se conoce como régimen presidencialista.

Hay esquemas republicanos, monárquicos, hay sistemas centrales y sistemas federales. De acuerdo con las características históricas de cada país, de cada sociedad, el Estado nacional, con este mandato de la representación popular asume distintas formas, nosotros por muchas razones y a pesar de que hubo irrupciones de tendencias distintas que quisieron explorar modelos diferentes, hemos, desde que México llegó a su edad de Estado independiente, de Estado nacional

independiente, ha asumido la forma republicana de gobierno y, dentro de la forma republicana, pues también la de un Estado representativo, democrático y federal.

Históricamente, no viene al caso hacer un análisis profundo porque ustedes lo conocen muy bien, el federalismo mexicano surgió paradójicamente, a diferencia del federalismo americano, por una necesidad política distinta. México tuvo que desunir para unir y para poder lograr la integración de una nación que había sido muy centralista pero que, a la llegada de la Independencia, corría el riesgo de fragmentarse incluso, algunas partes de la conformación del México que originalmente lo era, exceptuando aquellas que perdimos por otras razones de guerras o de acechanzas externas, pues se convirtieron, con el paso del tiempo, en repúblicas independientes como fue el caso de Guatemala.

En Estados Unidos el federalismo surgió porque había colonias autónomas independientes que hicieron un pacto entre ellas para constituirse como un Estado federal. En el caso de México, ustedes recordarán que el Acta Constitutiva de la Federación generó un episodio, a veces difícil de entender, porque fue el Acta la que, de alguna manera creó a los estados y no los estados al Acta, como sucedió en Estados Unidos.

La Constitución de 1824, la primera Constitución efectiva que México tuvo como república independiente, determinó el esquema federal de gobierno como el régimen de organización gubernamental que asumía el Estado mexicano, es decir, constituimos los Estados Unidos Mexicanos, todavía existe el nombre, aunque a veces no reparamos en lo que ello significa, en nuestro Escudo Nacional, es decir, constituimos una Federación de estados libres e independientes que, a través de un acuerdo, determinaron integrarse, tener una representación nacional y mantener en sus ámbitos regionales de competencia autonomías, soberanías, que a final de cuentas constituyeron lo que ahora son las 32 entidades federativas, 31 estados y el Gobierno del Distrito Federal que se asocian, a menos así históricamente se estableció, para constituir la república federal mexicana.

Ustedes saben también las vicisitudes que tuvo este modelo, por estas razones históricas que conocemos, las tendencias hacia la organización centralista, la asociación de las visiones liberales y de las visiones conservadoras de la política, las ideologías que se asociaron por razones de la circunstancia, del momento, con los modelos centralistas o los modelos federalistas. La irrupción de la República Centralista de 1836, la restauración de la República Federal cuando triunfó el Movimiento Liberal Mexicano y la consolidación de ésta con la época de la Reforma

en los tiempos de Juárez y, a partir de ese momento, México se ha seguido manteniendo en forma evidente como una República Federal y se ha hablado, desde entonces, de las causas del federalismo mexicano.

Ha habido un federalismo de teoría y un federalismo de práctica y la verdad es que a partir de la consolidación de la institución presidencial, particularmente cuando México pasa de la época de un país de caudillos a un país de instituciones, cuando se pudieron controlar y resolver los problemas de los cacicazgos regionales, muchos de ellos vinculados con poderes militares y cuando, a partir de la instauración de un modelo distinto y de un partido integrador en 1929 se consolidó la visión civil de la representación gubernamental y el presidencialismo mexicano, esa integración de esa fuerza central empezó a alejarse del esquema federalista que, en tiempos anteriores, por las distancias, por las insuficiencias en la comunicación que, con el paso del tiempo, empezaron a cortarse, entonces, volvió a darse un centralismo de facto y un federalismo *de iure* en nuestra organización gubernamental.

México pasó de ser un sistema de contrapesos y balances en el ejercicio del poder político, a un sistema presidencialista, en donde el poder del Presidente de la República, del Ejecutivo Federal, de la representación del centro, comenzó a avasallar la vida local y no es sino hasta que empieza a darse la época del crecimiento económico sostenido en la década de los 50 primero y posteriormente empiezan a darse procesos de desarrollo regional más sustentables que empieza a revisarse el esquema federalista y aparece por ahí en la década de los 50 una iniciativa para convocar a los representantes del pacto de la unión y revisar, entre otros aspectos, el tema del federalismo hacendario que era un tema crucial desde el inicio ya que los recursos financieros para el desarrollo de las actividades públicas estaban en el centro del entramado de la distribución y el ejercicio del poder y, consecuentemente, del desarrollo de las tareas de las administraciones públicas en el centro y en las entidades federativas.

Esta primera Convención Nacional Hacendaria, que sería retomada hasta muchas décadas después, justo hace apenas pocos años, empezó por primera vez a replantear los esquemas de redistribución tributaria y a establecer planteamientos nuevos ante el ámbito federal de gobierno para revisar los supuestos esenciales del federalismo mexicano.

Hubo, a partir de la década de 1970-80 una racionalización de un proceso que había generado distorsiones en la organización de la administración pública y del poder político en México, ya que empezó a sentirse, a vivirse el peso de la hipertrofia

del aparato central frente a las estructuras administrativas y gubernamentales de las entidades federativas y es esa década cuando, de manera simultánea, los procesos de desarrollo local al crecimiento de industria en algunas regiones del país, todavía sin el ingrediente político de por medio, porque existía un poder, una influencia del poder central muy fuerte en las entidades federativas, desde el ámbito de la administración pública empiezan a revisarse los esquemas de coordinación y aparecen los primeros esfuerzos para una coordinación en la planeación del desarrollo.

Ustedes recordarán aquellos primeros ejercicios en que aparecen primero los denominados COPRODES o Comités Promotores de Desarrollo Económico de los Estados, después se convirtieron en COPLADES y la irrupción en el escenario de los acuerdos, de los llamados Convenios Únicos de Desarrollo o de Coordinación para el Desarrollo, en donde se pretendía agregar las atribuciones y responsabilidades de los ámbitos locales de gobierno para convenir mecanismos y acuerdos de distribución presupuestal entre el ámbito federal y los ámbitos locales.

Sin embargo, sobre todo impulsado por la hegemonía de un partido político en el ejercicio del poder con amplia mayoría en el Congreso de la Unión y también en las propias entidades federativas, había una concentración importante del ejercicio del poder político y el sistema presidencialista mexicano limitaba los esfuerzos de descentralización, de fortalecimiento de las partes, del pacto de la unión.

En la década de los 80 y principios de la década de los 90, el cuestionamiento del presidencialismo desmedido, el fortalecimiento de los esquemas de la alternancia y del pluralismo y la toma de conciencia de las ineficiencias evidentes de las irregularidades funcionales que generaba un centralismo exacerbado llevaron a empezar a hablar, y lo recuerdo primero en la época del Presidente López Portillo, más adelante en la época del Presidente Miguel de la Madrid, empezar a hablar de la descentralización de la vida nacional, como si nuestro régimen central empezara a transitar hacia un esquema de federalismo cuando, en realidad, nuestro esquema teórico y nuestro articulado constitucional seguían representando en el mandato de las leyes un verdadero esquema federalista y descentralizado.

Pero ahí se empezaron a dar estos procesos y se inició primero un esquema progresivo de descentralización de algunas de las atribuciones importantes de la responsabilidad gubernamental que tenía asegurados el centro y hablo, por ejemplo, de la descentralización de la responsabilidad de la educación pública y posteriormente de la salud pública, en donde, y a mi me tocó participar desde distintas trincheras en

el análisis de este proceso desde Gobernación en las negociaciones con los sindicatos nacionales, desde la Coordinación de Estudios Administrativos en el estudio de los mecanismos para hacerlos, toda esta concentración de responsabilidades, funciones y recursos empezó a descentralizarse, no sin vicisitudes y dificultades hacia las entidades federativas. Y con ello se inició también una descentralización creciente de los fondos que manejaba, de una manera difícil, por las magnitudes del caso, el ámbito federal de gobierno.

Recuerdo, todavía, cuando tuvo el privilegio de formar parte del equipo de Alejandro Carrillo Castro, en la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, debí acudir a muchas entidades federativas a revisar sus Constituciones para enmendar muchos de sus planteamientos que no reconocían la autonomía de los niveles de gobierno en donde se hablaba abiertamente de que un gobernador podía nombrar a un Presidente Municipal en el caso de la desaparición de Poderes y en donde había una cierta asunción implícita y explícita de un centralismo evidente que se daba tanto en el orden político como en el orden presupuestal y como en el orden de las atribuciones y de los programas gubernamentales.

Miguel de la Madrid también, en ese momento, impulsó una reforma de gran trascendencia para darle al federalismo mexicano el agregado de la vida plena del nivel municipal de gobierno. Recuerdo todavía, aquella iniciativa de reformas al artículo 115 constitucional, en donde se establecieron en el sistema de distribución de competencias entre las exclusivas, las excluyentes y las concurrentes, se determinaron atribuciones específicas y mecanismos de asignación presupuestal directos para empezar a asegurar el fortalecimiento del nivel municipal de gobierno.

Estos procesos de descentralización de la educación, de la salud, de muchas funciones que antes realizaba la Federación y que correspondían a los municipios como las denominadas juntas de mejoras materiales, entre otras, hasta allá andaba la Federación, haciendo labores de introducción de servicios de drenaje, de agua potable, del manejo de atribuciones en puertos y en otros ámbitos de la vida nacional, se empezaron a regresar a los estados a través de estos mecanismos de coordinación como lo eran los Convenios Únicos de Coordinación; se dio el proceso de descentralización de funciones importantes; se fortaleció el nivel municipal y apareció en el escenario político nacional algo que varias generaciones no estaban acostumbradas a ver en la vida democrática de México, que era la alternancia y el fortalecimiento de opciones distintas a la del partido dominante durante muchos años en el ejercicio del poder político.

Todavía muchos de nosotros recordamos como una gran noticia el triunfo de un partido distinto, en una entidad federativa, al partido que gobernaba la nación mayoritariamente y empezamos a ver un fortalecimiento progresivo de las distintas corrientes parlamentarias en el Congreso y es hasta la administración del Presidente Salinas de Gortari cuando empieza a haber dificultades para procesar en el Congreso de la Unión iniciativas y se tiene que acudir al expediente de la negociación parlamentaria.

Es decir, el fortalecimiento del pluralismo, la aparición de la alternancia, también contribuyeron además estos procesos de descentralización a empezarle a dar un contenido y una dinámica distinta a las entidades federativas. Quien les habla fue parte y protagonista de este proceso, a mí me tocó ser candidato a Diputado, Diputado Federal, en el escenario donde tuvimos que iniciar procesos distintos de concertación al interior del Congreso y me tocó ser candidato a Gobernador por el partido mayoritario, todavía mayoritario en esos momentos en nuestro país, y perder una elección y, por primera vez, en muchas décadas ver la llegada al ejercicio del poder en una entidad federativa de un candidato de un partido distinto.

Todos estos aspectos que están relatados en la historia de México muestran la evolución de un modelo en donde se fueron procesando variables que provenían no tan sólo de la esfera estrictamente administrativa, de la racionalidad de la función pública, sino también del ámbito político electoral y de la vida democrática de México, en forma paralela a estos procesos se empezaron a dar esquemas de la autonomía creciente de los distintos subsistemas sociales del país; la autonomía e independencia de los medios de comunicación; la autonomía e independencia de las organizaciones empresariales frente al Estado; de las organizaciones sindicales; de las organizaciones no gubernamentales, y todo este proceso aunado al pluralismo, que ahora es una característica del sistema político mexicano, también generaron distintas condiciones de cambio en el ejercicio del poder político, en el ejercicio de la función pública en las entidades federativas.

En esta época -de los 80, de los 90- también cabe subrayar la aparición de administraciones públicas innovadoras en muchas entidades federativas del país, el fortalecimiento de entidades fuertes en la vida nacional con procesos locales que empezaron, si bien a no desconectarse del centro, pero sí a tomar un mayor dinamismo local, y recuerdo los ejercicios gubernamentales de algunos Exgobernadores que están aquí presentes en esta mesa, que vivieron en sus propias entidades federativas un verdadero espacio de autonomía relativa en el ejercicio de la función pública y empezaron a ver cómo los planes y los programas conducidos

con eficacia, con seriedad y con buenos equipos gubernamentales también generaban una dinámica local que favorecía la expresión del federalismo mexicano.

No me quiero detener en el análisis somero de esta trayectoria para llegar a los tiempos modernos y hablaría de tiempos modernos en el paso de ese quicio tan significativo, ese umbral del año 2000, del inicio de un nuevo siglo, de un nuevo milenio.

En esta nueva época aparecen en el ámbito global, es decir, en el conjunto de los países del mundo, fenómenos que van a modalizar en forma importante a las organizaciones públicas de los Estados nacionales, trátese de Estados centrales o de Estados federalistas. ¿Cuáles son estos elementos que aparecen en el escenario de los nuevos tiempos? Elementos que tienen que ser considerados necesariamente en las fórmulas de gobernabilidad de las naciones, independientemente de los esquemas federalistas o centralistas.

En primer lugar, el desvanecimiento progresivo de las fronteras comerciales, el libre comercio que se ha ido perfeccionando con el paso del tiempo y que México lo ha vivido de una manera muy intensa a partir de la suscripción del Tratado de Libre Comercio de hace aproximadamente 12 años, genera un cambio radical en muchos aspectos de la vida económica y social de las regiones y de las naciones, porque a partir de este importante cambio que se da en los paradigmas de las organizaciones gubernamentales, los flujos del capital, los proyectos de inversión atienden no a fronteras, es decir, no a naciones, no a entidades federativas específicas, atienden a regiones en donde las variables de mercado de ventajas comparativas y de competitividad influyen el movimiento de estos flujos de capital que, además se mueven allende las fronteras de las naciones.

El primer elemento importante que empieza a darle un sesgo distinto a la organización gubernamental y a la superposición de niveles de gobierno es el de la globalización con el libre comercio, pero además de este fenómeno aparece otro adicional, que es el de la revolución tecnológica, el que sustenta un nuevo fenómeno de la conformación de las economías mundiales que son las economías basadas en el conocimiento y los conocimientos no tienen fronteras, los conocimientos que están relacionados también con el libre flujo de bienes y de mercancías, empiezan a modalizar también una parte importante de las economías.

Y finalmente, la aparición del imperativo de la competitividad pública y de la competitividad privada que, incluye el surgimiento de bloques regionales. El aspecto

vinculado con la continuidad espacial de las regiones se convierte en un elemento determinante de las nuevas fórmulas de la gobernabilidad y de las economías, y lo vemos con lo que ha sucedido en muchas regiones del mundo y lo vemos cómo ahora también está sucediendo en México. Aparece la Comunidad Económica Europea, que después se convierte en una Unión Europea, las fronteras municipales, aunque el municipio y la administración local siga existiendo y aunque las entidades federativas de una nación sigan existiendo, empiezan a tomar formas distintas y se modalizan muchas cosas en esos experimentos como el de la Unión Europea hasta los de los flujos migratorios, pero en aspectos de la función pública que antes estaban manejados por los Estados nacionales empiezan a desvanecerse o a subir hacia estructuras supranacionales.

Al mismo tiempo en estos procesos de la globalización se da otro fenómeno de descentralización de los Estados nacionales hacia los ámbitos locales, hacia los espacios regionales locales, generando sistemas económicos integrados que no atienden necesariamente a la separación de las fronteras entre municipios, entre estados o incluso entre naciones.

Paralelamente a este proceso y como consecuencia también de los contrapesos y balances en el ejercicio del poder público, de la aparición en el Estado nacional de nuevos órganos autónomos de gobierno distintos a los tradicionales de la distribución de Poderes que Montesquieu concibió hace mucho tiempo, del Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, y la irrupción de nuevos órganos autónomos como los que se refieren al Poder electoral, los que se refieren a los Derechos Humanos, a las autoridades monetarias y bancarias, a los referentes a las tareas de control y de contraloría gubernamental, entre otras nuevas instancias de gobierno.

Con el pluralismo, con estos nuevos fenómenos que llevaron a las naciones a establecer mecanismos distintos, también aparecen en el escenario nacional, mecanismos que no existían anteriormente en el campo del federalismo y dentro de ellos subrayo algo que es de años muy recientes, que tiene apenas un lustro de haber irrumpido en el escenario nacional y es la Conferencia Nacional de Gobernadores, la CONAGO, en donde los representantes de los niveles de gobierno se asocian para revisar temas de interés común, para replantear esquemas de causas federalistas, para hacer peso fuerte frente a los Poderes centrales siempre dominantes de las áreas financieras y de otras en el ejercicio del Poder público.

Este mecanismo que aparece recientemente, que tiene una agenda exclusiva de gobernadores y que procesa en la pluralidad causas de interés común, propone

retomar lo que en la década de los 50 se había planteado como una buena aspiración, porque sólo quedó en eso, y se llama a la segunda Convención Nacional Hacendaria, para revisar los aspectos importantes del federalismo hacendario en México, esta Convención que duró un buen número de meses logró algunos objetivos importantes pero no alcanzó los propósitos para los que se había constituido; no se revisaron a fondo las fórmulas de redistribución tributaria; no se revisaron esquemas inequitativos de distribución de competencias, de responsabilidades y de recursos entre los niveles federal y estatal de gobierno en campos tan importantes como el de la educación, o el de la inversión pública, entre otros; no se lograron establecer esquemas y mecanismos sólidos que permitieran un diálogo más equitativo entre los niveles federal y estatal de gobierno.

No obstante, todas estas transformaciones a las que hemos hecho referencia y que estamos en escenarios nuevos, la fuerza de la estructura gubernamental federal sigue representando diques a un ejercicio de un federalismo pleno que es, quizá, el mecanismo más democrático y más eficaz para gobernar una nación. Ello no implica, desde luego, desconocer la necesidad de la representación nacional y de ciertas tareas exclusivas de la Federación que están muy claramente determinadas en la Constitución General de la República.

¿Cómo veríamos esta nueva época y cuáles serían los nuevos retos del federalismo mexicano justo en el momento en donde el país va a culminar otra etapa de su vida democrática y a iniciar una nueva con las próximas elecciones federales, presidenciales y del Congreso de la Unión?

Yo creo que, en primer lugar es muy importante que los analistas del federalismo y quienes tenemos la responsabilidad de operarlo en la práctica, cobremos conciencia de estos nuevos fenómenos globales que tienen que estar incluidos en las fórmulas de la gobernabilidad de un Estado nacional.

La validez de lo local, no podemos desconocerlo, la importancia del municipio, de la vida estatal, de la consolidación de la cultura local y de las entidades federativas, el respeto de las fronteras, con todos sus símbolos y todos sus mecanismos de representatividad, es algo indispensable para integrar la unidad nacional.

Conjuntamente a esta necesidad hay también que incorporar en las ecuaciones del análisis y del ejercicio del federalismo, estos nuevos fenómenos a los que hacemos referencia: la desaparición de las fronteras comerciales, la irrupción de las regiones, y yo quiero evocar esquemas que estamos desarrollando, por ejemplo, en el noreste

de México, acuerdos entre entidades federativas de una misma región, como los que hemos suscrito y le hemos agregado, además entidades federativas del vecino país del norte; estamos concibiendo el desarrollo regional de una zona de América del Norte por este elemento de la continuidad espacial; buscamos limpiar la región ecológicamente; establecer sistemas logísticos de movilización de bienes y de mercancías eficaces para la competitividad de la región; establecer mecanismos y acuerdos para enfrentar, en forma conjunta, temas de los que no podemos escaparnos espacialmente: las pandemias, el desarrollo de los recursos naturales, los intercambios de flujos energéticos, de volúmenes de agua, la integración de los sistemas de transporte carretero, portuario, aeroportuario; el establecimiento de áreas de oportunidad para beneficio de las economías asimétricas distintas que incluyen coinversiones o inversiones en donde se distribuyen los recursos de acuerdo con los mercados emergentes distintos; acuerdos para fortalecer la inversión en capital intelectual, en la nueva economía basada en el conocimiento; acuerdos para mejorar la seguridad regional, sobre todo ante la aparición de nuevos fenómenos que no pueden combatirse desde el centro exclusivamente, como es el del crimen organizado y el del narcotráfico, entre otros, porque son redes nacionales las que participan en estos procesos.

La necesaria incorporación del imperativo de la competitividad; la búsqueda de la competitividad local y regional; el establecimiento de clusters regionales, es decir, de redes de empresas de un mismo sector que se complementan a través de los sistemas de proveedores, de compradores y de productores que le dan ventajas comparativas a la región, y yo quiero subrayar que este nuevo elemento del desarrollo regional nos ha llevado a abrir frentes actuales ante el Congreso de la Unión como lo es, entre otros, esta nueva Ley del Desarrollo Regional que ha sido aprobada en una de las Cámaras del Congreso de la Unión y que quedó pendiente, por cierto, en la Cámara revisora y que incluye una nueva visión del desarrollo regional con presupuestos multianuales y con la incorporación de la federación para sustentar proyectos estratégicos de alcance regional; también es importante que incorporemos en la nueva visión y en el nuevo estudio del federalismo mexicano las transformaciones que se están dando en la vida democrática y representativa de México.

El fortalecimiento del Poder Legislativo frente al Ejecutivo. En los Poderes divididos que aparecen en regiones y en entidades federativas, un gobierno en donde hay representaciones de distintas vertientes parlamentarias y partidistas, ya es común en muchas entidades federativas que gobierna un Ejecutivo con un Congreso distinto, las vinculaciones entre los grupos parlamentarios en los grandes acuerdos para la

governabilidad; la aparición de organismos autónomos de Estado, nuevos; la necesaria vertiente de la participación ciudadana en los distintos órdenes de la vida local; la necesidad de avanzar en nuevos paradigmas de la eficacia de la acción pública, como lo es la transparencia.

Abrir frentes de innovación. Los estados tienen una capacidad importante para abrir frentes de innovación local y, entonces, invertir el proceso de la innovación nacional para ir de la periferia al centro y no necesariamente del centro a la periferia y subrayo el ejemplo que en Nuevo León hemos podido construir con el caso de los juicios orales, que replantean un paradigma que se consideró inamovible en el ejercicio de la función de impartición de justicia en México, entonces, considerar que pueden abrirse frentes regionales y locales de innovación que, a su vez, concatenados con la red de entidades federativas pueden propiciar transformaciones nacionales.

Y, desde luego, la aparición de otros nuevos fenómenos como las zonas metropolitanas que, a veces, integran a dos o más entidades federativas y que requieren de nuevos esquemas, de nuevos marcos legislativos y presupuestales que no están considerados en las estructuras actuales.

Hay una frase que yo recuerdo siempre y es “A nuevos grandes males, nuevos grandes remedios” y esto significa, al hablar de grandes nuevos remedios, que tenemos que revisar más que la capacidad de los hombres, la capacidad de los sistemas y tenemos que transformar los sistemas encontrando cómo estos sistemas deben tener una expresión legal, constitucional, administrativa y de nuevos mecanismos de coordinación y colaboración entre autoridades gubernamentales y entre la sociedad civil.

Concluyo esta reflexión general que hago, expresando que México es un país que ha crecido mucho, que ha avanzado positivamente muchos frentes de la vida nacional, entre ellos el frente de su vida democrática, de su democracia representativa, de su democracia electoral; México es un país abierto a la globalización, se inscribió, con mucha oportunidad, hubo una decisión visionaria de inscribirnos en los acuerdos de libre comercio.

Estamos llegando a una nueva etapa en donde vamos a pasar de libre comercio a la integración económica, hace unos días, en Canadá planteaba ante una Junta de Gobernadores de Estados Unidos, de Canadá y de México, con la presencia del primer Ministro de Canadá, que había llegado el momento de pasar de la era del

libre comercio en América del Norte a la Comunidad Económica de América del Norte, que debería considerar elementos distintos a lo que es el simple libre comercio entre ellos el del desarrollo regional asociado, un nuevo esquema del federalismo mexicano.

Pienso que por todos estos nuevos fenómenos de la globalización, de la competitividad, de la revolución tecnológica, del libre comercio, la vida de las regiones tiene ahora una posibilidad de crecimiento, de dinamismo y de fortalecimiento mayor que la que existía en el pasado.

Creo que los Poderes presidencialistas que se presentaron en México durante muchas décadas se quedaron atrás, ningún Presidente de la República, por más popularidad que tenga, aún suponiendo que llegara a tener algunas mayorías en el Congreso, no podrá darle marcha atrás al reloj de la historia en el fortalecimiento del federalismo mexicano; podrá quizá generar sobresaltos, limitar intentos, demorar esfuerzos de transformación, pero no darle marcha atrás a estos procesos. Los sistemas de contrapesos, de balances, las transformaciones que se están dando en el mundo han cambiado mucho el escenario actual.

Creo, pues, que instituciones como el Instituto Nacional de Administración Pública, los institutos estatales, -aprecio la presencia de algunos de los presidentes de IAP's-, los estudiosos del derecho y de las ciencias de la administración deberán tener presentes todos estos nuevos elementos de una nueva composición y cosmovisión del mundo y de la política en México, para poder desentrañar con inteligencia los nuevos marcos legales, los nuevos mecanismos financieros y administrativos que habrán de sustentar al federalismo mexicano de esta nueva época de la vida de México.

COMENTARIOS

EL FEDERALISMO MEXICANO ANTE NUEVAS REALIDADES

CARLOS ALMADA LÓPEZ *

El Gobernador nos llevó, de manera sugestiva a movernos en tres grandes tiempos: el pasado, el presente, y ofreció una perspectiva hacia el futuro. Siempre en el complejo y apasionante tema de las relaciones del poder central y del conjunto del territorio, lo que en alguna ocasión se llamó de manera poco afortunada, la periferia, o la provincia. Conceptos despectivos éstos que ignoraran que la savia misma de México procede de sus componentes, de los estados y regiones que forman nuestro maravilloso y a la vez preocupante mosaico nacional.

El expositor nos fue conduciendo por la triple tensión que ha marcado al federalismo mexicano.

* Doctor en Administración Pública por la Universidad de Derecho, Economía y Ciencias Sociales de París. Fue Secretario del Ayuntamiento de Culiacán, Sinaloa; Secretario de Administración del Estado de México; Oficial Mayor de las Secretarías de Energía, Minas e Industria Paraestatal, así como de Gobernación; también se desempeñó como Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores del IFE y Vocero Presidencial.

Asimismo, ha ocupado el cargo de Embajador de México en Portugal, actualmente es Coordinador de Asuntos Internacionales del Gobierno de Nuevo León. En el ámbito académico ha sido en varias ocasiones Miembro del Consejo Directivo, así como Secretario Ejecutivo y Director del Centro de Gobernabilidad y Políticas Públicas del INAP; Presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de México y Premio Anual de Administración Pública en 1980.

Fue designado por oposición Director General del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, con sede en Bruselas, Bélgica, cargo que ocupó de 1988 a 1991. Investigador y académico en el INAP y profesor en la División de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; de la Universidad Autónoma del Estado de México y del Instituto Internacional de Administración Pública de París, así como Profesor invitado en diferentes universidades mexicanas y extranjeras.

Primero la oposición centralismo-federalismo que está resuelta después de la República restaurada, en el terreno de las ideas, del debate político, del debate constitucional. Nadie preconiza el retorno a las formas jurídicamente centralistas de gobierno, a la designación, con ello, de prefectos o jefes políticos, representantes en las comarcas de un poder unitario y con pretensiones de omnímodo.

Pero al lado de este triunfo ideológico del federalismo, se dio, después de la República restaurada, una recuperación gradual de competencias. En lo jurídico por la vía de la ampliación de las competencias exclusivas de las llamadas implícitas y la ocupación casi monopólica del Gobierno Federal de las concurrentes.

Todo esto condujo a la hipertrofia y la excesiva centralización, que se agudizó en la etapa del partido hegemónico, a lo que se sumaba el Estado propietario, que intervenía de manera directa en múltiples sectores productivos y también por la expansión de las políticas sociales.

A partir de la década de los ochenta fue preciso iniciar políticas descentralizadoras, o al menos desconcentradoras, para intentar pasar de un federalismo de *iure* a ser un federalismo realmente vivido, vigente en las normas, tangible en los hechos.

La tensión entre centralismo y federalismo condujo a que en el discurso de la "construcción nacional", y pongo las comillas correspondientes, ese concepto sirviese, de hecho, para justificar la centralización abusiva del poder en México. Y con ello la excesiva concentración demográfica, económica, cultural, política y administrativa en esta capital. Fenómeno de agregación que fue propiciado por la urbanización, la industrialización y el modelo proteccionista vigente durante el llamado desarrollo estabilizador.

Hay una segunda contradicción, que aquí se puso de relieve, y es la que se da entre los estados como demarcaciones políticas, cuyas fronteras políticas no coinciden, y esa es la tensión precisamente, con las regiones geoeconómicas.

Desde los estudios de Bassols, pasando por todos los que se hicieron, tanto por los expertos como por los sucesivos gobiernos, las grandes regiones del país, las regiones geoeconómicas fueron de 8 a 12. En cada caso resultaron de la agregación de entidades federativas (ej. Noroeste, con Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa; o Noreste con Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila). La excepción ha sido y es Veracruz.

Las limitaciones jurídicas a la coalición de estados, tanto como los temores históricos a la construcción de bloques de gobernadores, hicieron que las políticas de desarrollo regional se vieran obstruidas de manera sistemática. Así los esfuerzos se vieron constreñidos a los límites políticos de los estados y no consideraron la existencia de metrópolis focales (Guadalajara, Monterrey, Puebla, Mérida) o de zonas más amplias de producción e intercambio.

La tercera tensión que emerge de la intervención que acabamos de escuchar es la que se entre la personalidad internacional de la Federación, que asume frente al exterior el monopolio -facultad exclusiva- de la representación nacional y la soberanía interior de los Estados.

Este concepto, no muy claro, debe entenderse como la coexistencia de dos órdenes constitucionales diferentes, aunque subordinados. Supone, precisamente, que las entidades subnacionales carecen de personalidad internacional.

En una visión maximalista ha querido ser interpretado como la prohibición absoluta impuesta a los estados de tener cualquier tipo de participación en la arena internacional. Es claro que los estados no pueden firmar tratados, pero es evidente que tienen un interés estratégico en alentar los flujos comerciales, de inversión y turísticos, tanto como los intercambios culturales.

Esta necesidad se acentúa cuando se trata de estados fronterizos. En los hechos no hay solución de continuidad en múltiples temas, como la seguridad o el medio ambiente.

Las regiones fronterizas binacionales son una realidad impuesta por la economía y la geografía. En el caso de Canadá y Estados Unidos, en los Grandes Lagos, el intercambio vertical, sur norte, entre estados/provincias limítrofes asciende a dos tercios del su comercio exterior. Lo mismo ocurre en la frontera mexicano-estadounidense, como efecto de la complementariedad de sus economías.

Este fenómeno se ha acentuado con la apertura económica. De hecho la competitividad internacional de las regiones binacionales (ej. Noreste-Texas) es tributaria de la logística, de la conectividad en sentido amplio. Autopistas, puentes fronterizos, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, infraestructura energética, entre otros factores, significan la diferencia para atraer o no a las grandes corporaciones a establecer sus plantas o sus centros de desarrollo tecnológico. La disyuntiva es simple: prosperidad o atraso.

El federalismo mexicano enfrenta, consecuentemente, nuevas realidades, económicas, políticas y sociales.

Las realidades de la economía nacional e internacional trascienden las fronteras políticas. Es preciso trabajar junto con los vecinos con visión de largo plazo. Esto es válido para las regiones intranacionales y para las binacionales.

En lo político, hay un pluralismo creciente en los gobiernos de los estados, en los congresos locales y en los ayuntamientos. Los tres grandes partidos son, a la vez, gobierno y oposición.

En lo social debemos admitir que el problema más grave de la sociedad mexicana, el que más afecta a la gobernabilidad y el que es más cruel desde una perspectiva humana, es la pobreza, e incluso la miseria. Es el gran baldón, la inmensa tara de la República. La pobreza desestabiliza, hiere y mata.

Por todo ello es necesario avanzar hacia un nuevo federalismo. El modelo de compartimentos estancos inventado en el Siglo XVIII en Estados Unidos de América no es ya practicable.

En una perspectiva económica debemos reconocer a la continuidad espacial como una realidad insoslayable. La asociación de estados al interior de la República y la firma de memoranda de entendimiento (no tratados) con estados vecinos para asegurar la conectividad, sustento de la competitividad, se hace indispensable. La planeación estratégica extraestatal es un imperativo de sobrevivencia.

En lo político los estados han jugado y deben jugar crecientemente un papel en la estabilidad nacional. En democracia nadie gana o pierde para siempre.

El calendario que la renovación de ejecutivos estatales ofrece fue identificado por Pablo González Casanova como una de las claves del fortalecimiento progresivo de los presidentes en la época de partido hegemónico o dominante. Hoy debe ser un activo para la gobernabilidad, pues abre espacios para todas las fuerzas. Es un aliciente para que participen todos en el juego democrático.

El hecho de que haya estados gobernados por diversos partidos y, en muchos casos, mayorías congresionales diferentes a las de los gobernadores hace que se eviten abusos. Son indispensables contrapesos, espacios para que se expresen

las fuerzas políticas y los agregados sociales que representan. Así el federalismo debe ser visto como factor de cohesión y no de disgregación.

En lo social, los estados deben jugar un papel creciente en la búsqueda de condiciones de mínima y decente humanidad para quienes viven en la pobreza y en la marginación. Las instituciones públicas sirven para cerrar brechas entre clases sociales, regiones y sectores productivos o son, simplemente, irrelevantes.

Desde una perspectiva constitucional, será necesario revisar la distribución de competencias, de suerte de cancelar el abuso que se ha hecho de las competencias concurrentes y redistribuir las exclusivas.

En los hechos la Federación ha delegado en los estados responsabilidades tan complejas como la educación y la salud. Esto ha ayudado a mejorar la operación de organizaciones que eran ya inmanejables. Sin embargo este proceso, tipológicamente hablando, está más cerca de la desconcentración que de la descentralización y poco o nada tiene que ver con la doctrina federal.

ESTADO MODERNO, EFICIENTE, EFICAZ Y CON RENDICIÓN DE CUENTAS

JUAN MOLINAR HORCASITAS *

Voy a hacer un planteamiento en el espíritu, espero que sea en el espíritu justamente en el que se me ha convocado. Haré un paréntesis en mi tarea política, para reflexionar con ustedes algunos de los puntos de vista acerca de cómo hacer de nuestro Estado, un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente.

Cuando faltan sólo tres lustros para entrar a nuestro segundo siglo de vida independiente como nación, una de las cosas que tenemos que pensar es para qué sirve el Estado y saber que no vamos a lograr tener un Estado moderno y eficiente, si no entendemos bien para qué sirve y para qué no.

* Maestro en Ciencias Políticas por El Colegio de México y candidato al Doctorado en Ciencia Política por la Universidad de California, en San Diego; ha sido Investigador nacional y profesor de Ciencia Política en El Colegio de México, el Instituto Tecnológico Autónomo de México, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma Metropolitana y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Es autor de *El Tiempo de la Legitimidad, Elecciones, Autoritarismo y Democracia en México* y coautor de *The Politics of Economic Restructuring*; ha publicado también 30 estudios especializados en Ciencia Política, Partidos y Sistemas Electorales en revistas académicas de prestigio y en libros editados en México, Estados Unidos y el Reino Unido; es articulista del Diario *El Universal* de la ciudad de México y de varios diarios del interior de la República.

Fue Director Ejecutivo de Prerrogativas de Partidos Políticos durante el proceso electoral de 1994 y Consejero Electoral de 1996 al 2000 en el Instituto Federal Electoral; entre el 1º de diciembre del 2000 y mayo del 2002 fue Subsecretario del Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación y en julio del 2003 fue Vocero del Partido Acción Nacional. Actualmente es diputado federal del Partido Acción Nacional y coordina los asuntos económicos de su grupo parlamentario.

Hablaré de una distinción de dos obligaciones del Estado, lo que el Estado tiene que cumplir para hacerlo, y para hacerlo eficientemente y los dividiré en dos tipos. La tipología no es muy formal, es más bien de tipo pedagógico-didáctico en la cual estuve pensando con propósito de organizar esta plática. Hablaré de las obligaciones clásicas, hay ciertas obligaciones del Estado que son propias de un manual de Teoría del Estado, y por otra parte hay otras obligaciones a las que yo les llamo políticas, pero no podemos dejar de atender.

De las obligaciones clásicas, hablaré de tres fundamentalmente, el derecho, la ley, hacer de la sociedad un país de leyes. Estado de derecho le llamamos ahora, y sus vertientes tanto de seguridad pública como de seguridad nacional. Curiosamente la infraestructura es una de las obligaciones que el Estado siempre ha tenido como propias y la unidad nacional se asume como una tarea permanente aun en el caso de sociedades que suelen darla por realizada, por consolidada, por firme; ya que de vez en vez se tienen llamados de alerta en una sociedad, en un Estado, en una nación, en donde la unidad nacional debe volverse a pensar y replantear por razones diversas. Yo encuentro en México un par de razones que nos deben hacer pensar en eso.

Luego hablaré de las obligaciones políticas, las cuales he dividido también en tres: democracia, es decir, ya en los tiempos modernos creo que la discusión sobre cuál debe ser la forma de organización política que el Estado asuma ha quedado rebasada en un elemento fundamental, las sociedades modernas, las civilizaciones modernas se plantean ya, la democracia como la única forma de gobierno legítima de un país; hay desde luego discusiones sobre qué es una democracia pero ya prácticamente nadie habla de otra forma legítima de organización del poder del Estado que no sea la democracia.

Hay dos funciones políticas que han aparecido más recientemente: la obligación de la eficiencia, se quiere que un Estado no solamente cumpla sus funciones sino que sea cada vez más eficiente y eso tiene que ver con un Estado ligero -y no me refiero al viejo concepto de Estado ligero o pesado en el sentido del tipo de organizaciones administrativas que sus gobiernos, su sector central o paraestatal absorben- sino qué tanta carga representa a la sociedad que trata de organizar. Finalmente el Estado tiene que servir a su ciudadanía, a su sociedad, a su población, pero este servicio le cuesta al Estado y no es barato, es oneroso, por ello tiene que ser tan eficiente como sea posible.

Esto es una consecuencia de la democratización de las sociedades y la democratización de la organización política del Estado, necesariamente fue llevando

a que la voz del ciudadano exigiera el par *representación-taxación* de una manera muy fuerte y lo va a hacer cada vez más.

Y esto finalmente nos lleva a uno de los últimos temas que se han venido tratando en la evolución del Estado: la obligación de la transparencia, una obligación relativamente moderna del Estado, en el mundo y sobre todo muy moderna para el Estado mexicano.

El concepto transparencia, la obligación de transparencia del Estado es muy reciente en nuestro país, pero sin duda alguna será uno de los instrumentos de modernización del Estado más importantes que tendremos en muchos años.

Cuando hablamos de Estado de derecho, nos referimos tanto a la seguridad pública como a la seguridad nacional, (esta última la dejaré al final porque a fin de cuentas si me forzaran a decir “a ver, dime la definición mínima del Estado ¿qué funciones el Estado no puede jamás de hacer sin dejar de ser Estado? Porque hay muchas que siendo importantes, casi podríamos decir esenciales, no son estrictamente esenciales).

El Estado debe tener un policía y debe tener un juez, son las dos funciones esenciales, básicas, elementales, purísimas del Estado. Entonces, cuando hablemos de modernizar al Estado y de hacerlo eficiente no podemos dejar de pensar: “¿Está cumpliendo o no con sus funciones básicas? Porque es posible que las esté cumpliendo muy bien muchas más que pueden ser importantes, pero si no está cumpliendo las esenciales, tenemos que hacer una profunda reflexión sobre lo que es el Estado en México y qué tiene que ser para convertirse realmente en un Estado, para empezar eficaz, ya no hablemos de eficiente.

Ser policía quiere decir prevenir el delito, la violencia, en términos de Hobbes puros, evitar el estado de naturaleza, civilizar a la sociedad, prevenir la agresión entre unos miembros de la sociedad a otros y reprimir las conductas ilegales, uso la palabra reprimir, es función del Estado reprimir las conductas ilegales y es función del Estado prevenirlas, a veces se nos olvida, al grado de que la palabra *reprimir* es una palabra prohibida en un político y en un hombre de Estado: “No, no queremos reprimir” —expresan. Pero “oye, espérame, para eso te pagan, para eso te pagan si eres policía, para eso te pagan si estás encargado de imponer el orden en una sociedad, para evitar que los ciudadanos se agreden unos a otros sin que exista un Estado que proteja los intereses de cada uno de ellos”.

En este terreno no quisiera citar una sola cifra oficial de victimización, no quiero hablar de los diferentes delitos que están asolando a la sociedad mexicana en todo el país porque las cifras oficiales, lamentablemente, poco nos sirven, salvo algunas excepciones.

Concentrémonos, por ejemplo, en lo que dice la encuesta nacional sobre inseguridad y la conclusión más brutal que tenemos es que la estadística negra, los números negros son enormes porque la gente ya no denuncia una enorme cantidad de delitos y no los denuncia porque no cree en la justicia, no los denuncia porque un policía le aterra y no le da tranquilidad, no los denuncia porque piensa que un juez no está ahí para resolver sus derechos, no los denuncia porque entrar al Ministerio Público es no saber cuándo se va a salir, no los denuncia porque teme que a la menor contradicción en la cual incurra en una declaración después de haber sufrido un asalto, de haber sido vejado o cualquier cosa, se convierta automáticamente en sospechoso y no en víctima, no los denuncia porque las víctimas del delito en México tienen pocos derechos.

Es fundamental en un Estado y creo que en donde más gravemente ha fallado el Estado mexicano, tener una policía a la cual llamar cuando sentimos que estamos en peligro, eso es algo que no podemos seguir dejando como una tarea pendiente. No hemos logrado ni como sociedad ni un partido ni otro ni en nuestras diferentes épocas resolver este asunto, debido a profundas raíces estructurales, me niego a decir que son raíces culturales.

Luego pensemos en el juez, en esa otra parte fundamental del sistema de justicia. El juez que tiene que impartir justicia en el caso de la presunta comisión de un delito, pero además, si queremos tener una vida mejor, los jueces en nuestro país tienen que jugar un papel fundamental. Los jueces, entre otras cosas, están para garantizar que los miembros de la sociedad cumplan sus contratos y resuelvan sus querellas sin llegar a la violencia para reducir lo que los economistas llaman los costos de transacción entre los agentes económicos.

Una de las razones por las cuales México viene perdiendo competitividad por más esfuerzos que hace, es porque los costos de transacción entre ciudadanos y entre agentes económicos son altísimos y en esto lo podemos pensar desde las operaciones más sencillas que realizan los consumidores en los diversos mercados o en las operaciones más complejas entre empresas que nos llevan a que los abogados corporativos no dejen de poner en sus contratos, en cierto tipo de operaciones complejas, las cláusulas de arbitraje internacional, cláusulas muy costosas que

llevan a los contratantes en el caso de una diferencia sobre los contratos, sobre el cumplimiento de sus obligaciones, y aquí utilizo la palabra obligaciones con la que empecé, en términos jurídicos es el elemento fundamental del derecho. Quienes son abogados aquí, seguramente recordarán que dijeron que su curso de obligaciones era la parte verdaderamente esencial del estudio del derecho.

Tenemos un sistema judicial que provoca altísimos costos de transacción, y no estoy hablando del Poder Judicial y sus instancias, estoy hablando de todo el sistema jurídico mexicano, es un sistema que le impone a los miembros de la sociedad, como individuos, como ciudadanos, como agentes económicos, costos de transacción sumamente onerosos y que nos quita PIB de una manera impresionante.

Si México se convirtiera en un país de derecho o en un país de leyes y pasáramos de estar en los lugares de 60 a 70 de las clasificaciones de los foros internacionales que analizan este tipo de situaciones, pasaríamos a los lugares correspondientes a países de la OCDE, por ese sólo factor podríamos agregarle un par de puntos de crecimiento potencial del PIB a nuestra economía.

En el Estado de derecho está implícita la defensa del Estado mismo, desde que el Estado es Estado se fija como una de sus funciones fundamentales el sobrevivir ante amenazas internas y externas. En México las amenazas internas que tenemos cada vez más fuertes tienen que ver, precisamente, con el narcotráfico y con la capacidad del crimen organizado para enfrentarse a fuerzas del orden, aquí se identifica otro problema que revisar.

No tenemos buenas policías, no tenemos un buen sistema de organización de nuestras policías y no tenemos un buen sistema de derecho, no tenemos un buen sistema judicial. Estamos en problemas si de lo que queremos hablar es de un Estado moderno, eficaz, eficiente, con transparencia y rendición de cuentas.

La primera de las cuentas que tendríamos que rendir a nuestra sociedad los servidores públicos, los políticos, es que por generaciones no hemos logrado cumplir lo más esencial y es importante que lo hagamos y creo que este es un tema que debemos jamás despolitizar, pero sí despartidizar. Porque es un problema que no se ha resuelto no solamente bajo un sistema de partido u otro, bajo un gobierno de un partido o de otro, no lo hemos resuelto ni en la época independiente ni en la época liberal ni en el Porfiriato ni en la posrevolución y no lo hemos resuelto en las vísperas de nuestra segunda centuria como nación independiente.

La otra de las obligaciones clásicas en la provisión de bienes públicos, Hobbes hablaba de secar la ciénega, una de las cosas que tenemos que hacer para que el pueblo viva mejor pues es secar esa ciénega, ese pantano que, decía ese pensador, acorta la vida y la hace más dura.

La provisión de bienes públicos, bienes que de otra manera nadie más proveería, el mercado no puede proveer por sí solo, por ciertas características propias de los bienes públicos, el Estado tiene que garantizar que sean provistos de una manera o de otra.

Durante mucho tiempo, sobre todo en las décadas de la posguerra, se pensaba que era una función fundamentalmente del Estado que no podía delegarse más que al gobierno, que nunca más podía basarse en otros esquemas, esto se ha venido discutiendo de una manera muy intensa, las corrientes van y vienen respecto a cómo se debe financiar, realizar y administrar la infraestructura de un país, qué cosas deben ser materia de la acción del Estado y cuáles no.

Se tiene que seguir dando la discusión fuerte sobre qué tenemos que hacer, si crearlo por la vía privada, por la vía pública, descentralizada, desconcentrada. Pero creo que en estos momentos el elemento central es cómo financiarlos, más que en quién los ejecutará, es la discusión sobre las tres "P" (public private partnership), y otros modelos de financiamiento que, seguramente, seguirán llegándonos principalmente de Europa, los ingleses han avanzado muchísimo en este terreno, es ejemplar la provisión de elementos e infraestructura.

Tenemos un enorme atraso en infraestructura en México, entonces tendríamos que tratar de centrarnos en una serie de cosas, después hablaremos de infraestructura, que no son fierros que necesitamos completar y que, de nuevo, más allá de las posiciones de partido creo que están plenamente identificadas, falta eso sí, que algún partido le encuentre la solución al problema del financiamiento y de la ejecución.

Pero tenemos que completar la construcción de nuestros corredores carreteros, sobre todo, los transversales, tenemos que unir los dos océanos y tenemos que unirlos no solamente para generar el desarrollo de los mercados internos y de nuevo reducir costos de transacción, sino porque México tiene enormes oportunidades de convertirse en una potencia logística de la industria.

Es muy posible que con unas cuantas obras bien pensadas, bien planeadas, bien mantenidas sea más rápido y más barato, si hacemos las cosas bien en México, trasladar una mercancía que viene de Asia y va al mercado del este de los Estados Unidos, no por el Puerto de San Pedro o de Los Ángeles para ponerlo en la Cuenca del Mississippi, sino entrando por Manzanillo, dejándolo en Matamoros y cruzando, de hecho ya en algunos casos está siendo posible hacer esto, no tanto por eficiencia nuestra, sino por el congestionamiento de los puertos norteamericanos en la costa del Pacífico; y lo mismo de regreso, entonces tenemos enormes oportunidades logísticas tanto en el norte como en el sur, evidentemente está la cuestión famosa del Istmo de Tehuantepec, que ha sido una de nuestras grandes discusiones históricas.

Debemos mejorar los accesos a nuestras ciudades. No puede ser que sigamos contaminando las ciudades como lo estamos haciendo y congestionándolas porque no tenemos libramientos suficientes para que convivan bien la industria, la logística, el transporte y la cotidianeidad urbana.

Es urgente ampliar nuestra capacidad aeroportuaria. Una de las enormes deficiencias que tiene México es, justamente, su capacidad aeroportuaria y esto tiene que ver no solamente con la modernización de nuestra industria, sino con la posibilidad de aprovechar una de nuestras grandes ventajas que es la oferta de servicios como el turismo, si no se mejora la capacidad aeroportuaria, no vamos a poder aprovecharlo.

También se debe atender el aspecto logístico, donde México tiene un enorme potencial: Estar frente a la economía que más consume mercancías en el mundo, es una enorme ventaja para quien la sepa transportar bien, no digo que estemos en la época del *tameme* pero, ciertamente, no estamos listos para aprovechar esta oportunidad.

Hay ejemplos extraordinarios: como el centro logístico que se acaba de poner en el norte de San Luis que, precisamente, está buscando convertirse en una competencia para los puertos del Pacífico, es interesante ver cómo un centro logístico en el altiplano mexicano puede competir si se hacen las cosas eficientemente con un puerto del Pacífico en el suroeste de los Estados Unidos.

Hay que promover nuestra red ferroviaria. Eso está también muy claro y, pensando fundamentalmente en el transporte de carga. Hay que integrar nuestros servicios de transporte multimodal en puertos.

Debemos darle un tratamiento total a nuestras aguas residuales, este es un asunto de mera decoración, no un asunto menor, sino de una enorme importancia y tenemos una deficiencia gravísima en la infraestructura para tratar nuestras aguas, carecemos de esquemas que funcionen desde el punto de vista financiero institucional. No hay municipio al cual le interese hacer esto. Hagamos lo que hagamos con Banobras, traigamos créditos de donde traigamos, ahí pasan los años y cuando uno vuelve al mismo municipio, sus ríos y arroyos se han convertido en miasmas.

Particularmente el caso de zona metropolitana de la ciudad de México es gravísimo, vamos a acabar contaminando el acuífero si no hacemos algo pronto. No solamente estamos contaminando la Cuenca del Golfo con agua que traemos de la Cuenca del Pacífico, sino vamos a contaminar el propio acuífero de la Ciudad de México, entonces vamos a tener severos problemas de viabilidad.

No se trata tanto de qué tenemos que hacer, yo creo que nos podemos poner de acuerdo muy rápido en ello; el problema fundamental es cómo lo vamos a financiar y no solamente es un problema de ingeniería financiera, es un problema también de ingeniería institucional, estos suelen ser proyectos de largo plazo y las alcaldías son puestos de corto plazo; no va a estar fácil que lo solucionemos, ahí nuestro federalismo y nuestro sistema de gobierno local no está muy a tono con el tipo de ingeniería financiera y con el tipo de proyectos de largo plazo que necesitamos.

Hay ahí un elemento político que debemos replantearnos: ¿Cómo hacer para que en el caso de contar con un alcalde que funciona, que es algo nada fácil de encontrar, no tengamos que deshacernos de él cada tres años?, como si lo que sobrara fueran políticos capaces de administrar bien una ciudad. Eso es un verdadero sin sentido, una forma de administración que impide completamente cualquier tipo de planeación y, por lo tanto, la realización de proyectos que no estén sobre la tierra y que no duren menos de dos años en su maduración; la mayor parte de los grandes proyectos no duran dos años en su maduración.

Por otra parte, las tareas de unidad nacional o de unificación nacional, éstas fueron una de las tareas iniciales del Estado, mucho se nos enseñaba a los politólogos lo que había sido la tarea de la formación del Estado en México. Curiosamente una de las tareas que el Estado asume rápidamente es la de formarse a sí mismo, de crear la institucionalidad que le permita garantizar su propia reproducción y yo creo que aquí una de las discusiones a la que tenemos que entrar es ¿cuál es la mejor manera de organizar cierto tipo de funciones?

No voy a entrar al tema de la Reforma del Estado pero sí a uno de los puntos que deben estar ahí, los famosos OCAS: Organismos Constitucionales Autónomos, actualmente existen tres que funcionan muy bien: el Banco de México, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El régimen autonómico ha permitido a esas instituciones resolver problemas que no eran nada fáciles, se ha venido actuando por ensayo y error, pero manteniendo una dirección constante.

Creo que está resuelto el problema de la institucionalidad en materia de derechos humanos (no estoy diciendo que no haya problemas de violación de derechos humanos en México), me refiero a que hemos creado las instituciones necesarias para ir en la dirección correcta.

Es deseable que todas las funciones del Estado en donde tengamos problemas que no hayamos resuelto, fueran asumidas directamente por éste. A veces he escuchado "...hay que crear un IFE de la telecomunicaciones" (se dice IFE de manera genérica porque durante algún tiempo se volvió algo así como marca de institución del Estado exitosa); entonces, "hay que crear un IFE de tal cosa", "un IFE de tal otra". ¿Necesariamente tiene que ser la forma autonómica la que nos lleve a ello? Sí porque hay que despolitizarlo. ¡Ah, caray! Eso sí ya no me gustó. ¿Por qué despolitizar una función del Estado? La pregunta es ¿por qué asumir una cierta forma de organización política u otra?

Yo creo que debemos reflexionar en la cuestión de los Organismos Constitucionales Autónomos. No me quiero referir nada más a la discusión sobre las últimas tres autonomías institucionales que se estaban discutiendo en la Cámara, sino como un ejemplo de algo que puede llegar a ser moda y, que en caso de que así lo sea, más nos valdría repensarla. No estoy asumiendo una posibilidad de rechazo, ni de compra inmediata de la idea de autonomía institucional para todas las funciones.

Queda otra solución. El Estado también tiene una función clásica que tiene que ver con unidad nacional. Desde aquellos remotos tiempos de los sumerios o los egipcios, era la función de solucionar problemas de coordinación, me refiero a pesas y medidas, por ejemplo; alguien tenía que encargarse de que hubiera un sistema de pesaje, de monedas, una estandarización de los mecanismos de solución de problemas de coordinación en una sociedad y estos desde luego han venido evolucionando.

Sigue existiendo desde luego el problema de normalización como uno de los problemas esenciales que el Estado debe resolver, pero esta solución a los problemas de coordinación en el siglo XXI pasa, sin duda alguna, por la sociedad del conocimiento y por todas sus derivaciones, no vamos a resolver o a acelerar nuestro ingreso a la sociedad del conocimiento construyendo antenas o generando mecanismos que permitan la utilización de banda ancha y sistemas de tres en uno o de convergencia tecnológica. Lo vamos a resolver, desde luego, con educación pero también con un sistema de estandarización y de normalización que permita que los mercados rápidamente encuentren oportunidades de negocio en lo que va a ser, sin duda alguna, uno de los sectores más importantes de la economía mundial en el siglo XXI: la sociedad del conocimiento.

Ahí yo creo que tenemos un atraso, en la parte de normalización, verdaderamente preocupante y en ese sentido es un atraso que se puede recorrer, se puede recuperar muy rápidamente. ¿Cómo? Copiando, ¿para qué andamos inventando?

Vamos a ver cuáles de los estándares internacionales son los que más funcionan, verifiquemos cuáles son los mercados que más nos interesa unificarlos y copiarlos y vamos para allá. Si hay que pagar derechos de autor, desde luego hay que hacerlo, pero en este tipo de cosas normalmente ni siquiera necesitamos hacerlo.

Entonces, pongámonos rápidamente a trabajar en ese terreno y yo creo que generaremos también una serie de beneficios y en ese sentido. El Estado puede liderar mediante este tipo de acciones una enorme fuerza económica productiva social. Hasta ahí dejo lo que he llamado las funciones clásicas, es decir, las que tienen que ver con el Estado de derecho, con la infraestructura y con la unificación nacional.

Veamos ahora las funciones políticas:

Democracia: ya pasó la era en que discutíamos, en este país y en otros, si debíamos tener realmente una democracia con adjetivos o sin ellos. Creo que la legitimidad universal de los métodos de organización del Estado democrático está claramente asentada y creo, también, que podemos estar orgullosos como mexicanos de haber construido un buen sistema democrático, sin odio, sin rencores y sin mucha violencia (nuestras contribuciones violentas a nuestra democratización no fueron muchas). Ahora lo que hay que hacer es protegerlo porque no se cuida solo, si se descuida se cae, no sería México el primer país que tuviera colapsos en sus sistemas democráticos precisamente por descuidarlos.

Creo, sin embargo, que en ese terreno tenemos un sólido avance institucional, creo que en una mezcla de copiado y diseño propio hemos logrado un sistema democrático que más o menos funciona. ¿Qué propondría yo, nada más para mejorarlo? La reelección de legisladores, sin duda alguna, porque ese sería el factor que habría de desatar más cambios al colocar los incentivos correctos en la política mexicana.

Y no estoy pensando en profesionalización de los legisladores en México, que por supuesto sería de enormes beneficios, estoy pensando en la conexión electoral. El problema con los diputados es que una vez que llegamos a la Cámara lo primero que pensamos es en “¿cómo le hago para ya no ser diputado?”. Porque los políticos actúan con visión de largo plazo para sus proyectos, desde el puesto que ocupan están vislumbrando el próximo.

Si pensamos que vamos a cambiar esto modificando la motivación del hombre y la mujer, creo que no vamos a llegar a algo muy interesante. La misma motivación de la ambición política legítima va a seguir ahí. Lo que tenemos que hacer es aprovechar esa motivación política de una manera adecuada y la reelección es la mejor de las formas, es devolverle al elector la capacidad de controlar a su representante, entonces ese sería el elemento que yo propondría.

Por último, la cultura de la transparencia y rendición de cuentas del Estado. La transparencia se ha convertido ya, sin duda alguna, en uno de los grandes valores que la sociedad ha logrado valorar rápidamente, entiende que tener un gobierno transparente le significa bienestar. Creo que también los servidores públicos debemos valorar la importancia de transparentar la información del Estado.

Queremos abatir la corrupción en nuestro sistema político: transparencia es mucho mejor que contraloría (y no tengo nada contra las contralorías), pero no hay medida mejor que aquel con tentación de meter mano a las arcas, sepa que va a ser visto, y el que sea sorprendido, la va a pagar.

Con esto cerramos el círculo de que el Estado empiece por tener un buen policía y un buen juez, y que una de las cosas debemos hacer para favorecer este tipo de cosas, es contestar la pregunta típica ¿quién vigila al vigilante? La respuesta es instrumentar, en los próximos años, el principio de que toda la información del Estado es pública, excepto aquella que en la ley reglamentaria sea señalada como reservada, y señalar con precisión las razones para la reserva.

Hay información que tiene ser reservada porque pertenece esfera privada aunque sea el Estado la tenga, pero debe protegerse el valor de la privacidad de los servidores públicos y de los ciudadanos. En el otro extremo hay información que debe preservarse por ser *demasiado pública*, digamos, por cuestiones de seguridad nacional, no de privacidad del individuo sino de seguridad de todos, pero dentro de esos dos extremos está prácticamente la mayor parte de información que procesa el Estado.

Entonces ¿qué debemos hacer? Pensar muy bien lo básico, lo fundamental ser capaces de realizar con seriedad, ya, la función fundamental del Estado mexicano que no ha logrado cumplir, nunca en su historia, pero que tiene que cumplir; resolver muy bien la tarea de provisión de bienes públicos y, particularmente, de infraestructura; resolver bien ciertos problemas de normalización que nos van a permitir entrar a la sociedad del conocimiento con éxito o quedarnos rezagados de una manera muy grande y cumplir con las obligaciones modernas de un Estado o políticas de un Estado moderno; preservar nuestra democracia y abrir la casa del Estado para que sea una casa transparente.

COMENTARIOS

UN ESTADO MODERNO. LÍNEAS DE PROPUESTA

LUIS VÁZQUEZ CANO *

Los conceptos tanto del Lic. Molinar como de los distinguidos conferencistas participantes en este foro, nos han permitido entender y avizorar el horizonte de la administración pública mexicana, sus diferentes escenarios, el proceso de evolución que ha sufrido, los nuevos arreglos que se imponen para responder a las actuales circunstancias del país y su ubicación en el proceso democrático en marcha.

* Licenciado en Administración de Empresas por la Universidad Iberoamericana y cuenta con la Maestría en Administración Pública por la Florida International University. En la administración pública federal se ha desempeñado como: Subsecretario en la Secretaría de Contraloría General de la Federación; Secretario de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Director General del Servicio Civil y Director General de Organización y Modernización del Gobierno en la Secretaría de Programación y Presupuesto y Secretario Técnico A del CONACULTA. Actualmente funge como Coordinador de Asesores del C. Secretario de la Función Pública.

Ha sido profesor en diversas universidades y Coordinador de la Especialización en Administración y Desarrollo de Personal del INAP. Es autor del libro *El Control Gubernamental y la Contraloría Social Mexicana*; Coordinador de Edición de la obra *Código de Consulta de los Servidores Públicos*; Coautor de los libros *Ensayos sobre la Modernidad Nacional*; *La Administración Pública Contemporánea en México*; *Participación Ciudadana y Control Social*; *Organización de las Administraciones Tributarias 2000* y *Nuevas Estrategias para la Gestión de los Recursos Humanos en el Sector Público*. Autor de diversos artículos relacionados con la modernización y control de la administración pública.

Es miembro de diversas instituciones gremiales y académicas y actualmente forma parte del Consejo Directivo del INAP, como Presidente del Comité de Asuntos Financieros y forma parte del Comité de Trabajo para la Evaluación de la Solicitudes de Ingreso de Nuevos Asociados.

Aquí se ha tratado de responder a múltiples interrogantes y de centrar el debate del futuro próximo acerca del perfil de la administración pública que México quiere y necesita para su desarrollo y progreso.

Hemos puesto en el centro de la reflexión al rol que deberá jugar la administración pública en la consecución de los fines del Estado, así como la necesidad de proyectar con mayor énfasis la reforma de gobierno a los ámbitos estatales y municipales de la república, en aras de abatir las profundas asimetrías que aún existen y que impactan en la capacidad de los gobiernos para responder a sus responsabilidades y retos fundamentales.

Mi propósito no es abundar, ni mucho menos glosar en las conceptuosas, profundas y claras reflexiones del Lic. Juan Molinar, sino apuntar algunas líneas de propuesta vinculadas al contenido temático desarrollado en su exposición, y que a mi juicio deben ser motivo de ponderación y análisis en la tarea que corresponderá a la siguiente administración para la consolidación de un “Estado Moderno, Eficiente, Eficaz y con Rendición de Cuentas”.

En primer término me referiré a la importancia de la democratización de la administración pública.

En el futuro, la reforma del aparato del Estado tiene que pasar la prueba de la democracia. Los ajustes estructurales, la mejora de los procesos, la incorporación de la tecnología de punta y el rediseño normativo, por sí mismos no son suficientes.

La experiencia ha demostrado que la idea de que el gobierno puede resolver por sí mismo todos los problemas sociales, es cosa del pasado. Hay un nuevo actor en el espacio público de la democracia y del ejercicio del poder: el ciudadano.

Todas las corrientes del pensamiento administrativo a nivel mundial y los movimientos de reforma de gobierno como los denominados “la nueva gestión pública” y “la gobernanza” reconocen que la apuesta hoy es por gobiernos cercanos a sus sociedades, por gobiernos con mayor legitimidad, por gobiernos que generen más confianza.

Por ello hoy el reto futuro de México en la construcción de un Estado moderno, es abrir la administración pública a la participación ciudadana.

Es necesario que la transformación del sector público mire no sólo a la eficiencia, a la productividad y a la innovación, sino que contemple “en su centro” al ciudadano

bajo dos ópticas: una como fin último de la acción de gobierno, en el sentido de atender cabalmente sus necesidades y requerimientos; y otra, como actor en el proceso de concepción, operación y evaluación de las políticas públicas y de los programas del gobierno, coadyuvando en la elevación de la calidad de la gestión institucional.

Se debe dar un paso definitivo hacia una mayor intervención social en las decisiones públicas, a través de una participación generalizada y sistematizada.

Se deben establecer nuevos y más efectivos canales de comunicación y mecanismos de concertación que favorezcan la corresponsabilidad de gobierno y sociedad.

La consolidación de esta función participativa de la ciudadanía organizada podrá lograrse haciéndola obligatoria, generalizada y regulada por una instancia de carácter mixto, es decir, compartida por organizaciones de usuarios, especialistas y autoridades.

Por lo que se refiere a transparencia y el derecho a la información, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública constituye una histórica conquista que ha fortalecido el nuevo orden democrático de México.

Con esta ampliación de los derechos ciudadanos se abrió una nueva era en la vida institucional de México en la que la sociedad tiene a la vista lo que hacen sus autoridades, cómo se toman las decisiones, cómo se utilizan los recursos y cómo se logran o no los objetivos de gobierno.

Es importante destacar que los gobiernos estatales y algunos municipales de la República, en congruencia con este avance, han venido impulsando la expedición de ordenamientos de transparencia y la creación de órganos independientes para el aseguramiento del nuevo derecho. Sin duda, en el futuro deberá realizarse un ejercicio para darles consistencia, congruencia y lograr su homologación.

Así mismo, en los próximos seis años se tendrán que enfrentar grandes retos para lograr que la transparencia forme parte esencial en nuestro régimen de leyes e instituciones, en todos los órdenes de gobierno, en todos los poderes del Estado y a lo largo y a lo ancho de nuestra convivencia social.

Tenemos que tomar en cuenta que una reforma de esta magnitud necesita madurar, consolidarse e impulsarse para que se vuelva cultura, es decir que forme parte de los hábitos y comportamientos de las instituciones gubernamentales, de los servidores públicos, de los ciudadanos y de las organizaciones políticas, sindicales y sociales.

En este contexto, un reto esencial será el de profundizar en el debate nacional sobre la importancia que tiene el que la transparencia y el derecho a la información se eleven al rango de políticas de Estado, mediante la respectiva reforma constitucional.

La deliberación sobre la pertinencia de una política de Estado en esta materia no debe disociarse de la idea de concebir la autonomía constitucional del IFAI, proyectando así su acción en todo el ámbito del Estado y asegurando su permanencia futura.

En referencia al proceso de rendición de cuentas, cabe resaltar que gracias a los avances en materia de transparencia y acceso a la información pública, en el México de hoy estamos comenzando la construcción de una de las principales instituciones de la democracia: la rendición de cuentas.

La tarea de los siguientes años para su consolidación, tendrá que enfocarse en la creación de las condiciones, normas y mecanismos para que la sociedad, en posesión de la información, pueda, quiera y tenga facultades para participar en el análisis y evaluación de la actuación de la autoridad y sancionar o reconocer su cumplimiento.

El reto será pues establecer la plataforma institucional y legal y un esquema consensuado para formalizar un proceso de rendición de cuentas sistemático y permanente que enriquezca y complemente el proceso constitucional de entrega de cuentas a que está obligado el Ejecutivo, ante la soberanía popular representada por el Congreso de la Unión.

Destaco ahora el servicio profesional de carrera. La Ley del Servicio Profesional de Carrera y el Modelo de Gestión de Personal que el ordenamiento ha puesto en vigencia en la administración pública federal mexicana, representan un avance fundamental en la construcción del Estado moderno mexicano que ha puesto al país en sintonía con la dinámica mundial. En este sentido existe un consenso generalizado acerca de la necesidad de preservar, fortalecer y madurar esta reforma.

Hay que reconocer que su tiempo de instrumentación ha sido muy corto. Los plazos legales para la operación de los subsistemas y su aplicación plena han exigido el despliegue de enormes esfuerzos que no han estado exentos de dificultades y contratiempos.

Por ello en la perspectiva de los siguientes seis años, será indispensable responder no sólo al desafío de su total instrumentación, de por sí compleja, sino de acreditarlo y legitimarlo ante la sociedad por sus beneficios y resultados.

Será necesario traducir este nuevo modelo de gestión de personal en valor agregado en la atención ciudadana, en la prestación de los servicios públicos, en la realización de los programas de gobierno, en la calidad de las decisiones y en la imagen de la administración pública.

Así mismo, para que esta reforma pase a formar parte de las instituciones del nuevo orden democrático de México, será esencial “ciudadanizarlo”, es decir ampliar los mecanismos para que la sociedad participe en una evaluación social integral, constante y amplia, sobre su *modus operandi* y el cumplimiento de sus propósitos.

La visión de largo plazo en el servicio profesional de carrera y sus ajustes y reformas futuras deberán entenderse bajo una óptica que contemple cuatro ejes interrelacionados: su impacto en la estabilidad del sistema democracia-administración; su aportación al desarrollo del capital humano del gobierno; su contribución al logro de las metas y el mejor servicio a la sociedad; y su efecto en la elevación de la racionalidad, eficacia, eficiencia y capacidad de respuesta del Estado.

Por lo que respecta a la mejora regulatoria y simplificación de trámites, desde hace más de 15 años las administraciones de gobierno en México han realizado esfuerzos por reducir la carga regulatoria en la función pública y racionalizar y hacer más sencillas las gestiones y los trámites para la población.

En la actual administración se han logrado avances significativos al poner sólidos candados a la proliferación de normas administrativas. Se han eliminado numerosas regulaciones innecesarias, se han modernizado múltiples sistemas de atención al ciudadano y se han simplificado los trámites de mayor impacto para el sector productivo.

Sin embargo, el camino por recorrer en esta tarea es aún largo. La inercia de la complejidad burocrática a veces supera a la dinámica de revisión, ajuste y reordenamiento de la tramitología gubernamental.

El reto para la siguiente administración será, sin duda, profundizar y reorientar este esfuerzo con una visión de largo plazo y alineándolo a las prioridades nacionales.

Un ejercicio moderno de la autoridad requiere de un marco jurídico racional, mínimo y adecuado para privilegiar un entorno de facilidad, sencillez y transparencia en la operación gubernamental que estimule la iniciativa ciudadana, la productividad institucional, la actividad económica, la competitividad del país y el apego a la legalidad. Así, los esfuerzos tendrán que focalizarse para continuar rompiendo con el círculo vicioso “del control por el control mismo” que ha propiciado una enorme sobrerregulación.

Y para activar el círculo virtuoso “de la confianza” como base de la relación gobierno-ciudadanía, que se logra bajo la sujeción a normas, modernas, claras y eficientes que a la vez generan certeza jurídica y certidumbre en los actos de gobierno y propician una conducta de los ciudadanos apegada a la legalidad.

Finalmente, en lo que se refiere al gobierno electrónico, este es sin duda un tema toral en el que la actual administración tiene avances sustanciales y en donde en los siguientes seis años se deberá continuar poniendo especial acento.

El gran desafío será no disminuir el paso y consolidar la transición hacia una nueva cultura de servicio mediante la total apropiación de las tecnologías modernas, para brindar nuevos y mejores servicios a la sociedad y para que el aparato del Estado no pierda competitividad y fortalezca su capacidad de respuesta a los requerimientos del país, como es el apoyo a la generación de empleos.

Señoras y señores: en México, hoy más que nunca, necesitamos una deliberación pública de altura, plural y vigorosa que enriquezca nuestra vida democrática y ensanche la visión del país.

En los actuales tiempos de México, esta enriquecedora y reflexiva jornada convocada por el INAP y la extraordinaria participación del Lic. Juan Molinar Horcasitas, han puesto de manifiesto la madurez de los actores políticos y su clara voluntad por sumarse a la causa del fortalecimiento del Estado mexicano.

COMENTARIOS

RETOS Y DESAFÍOS DEL ESTADO MODERNO

JOSÉ CARREÑO CARLÓN *

Se han planteado en esta mesa los temas centrales sustantivos del Estado moderno, eficiente, eficaz y con obligación de rendición de cuentas. Me han dejado a mí la parte -yo diría- más cómoda, en algún sentido, pero no menos seria que sería la de plantear las provocaciones para el debate, particularmente sobre algunos problemas básicos del concepto mismo del Estado moderno como fenómeno mundial que repercute con las características propias de nuestro país de una manera crítica.

* Licenciado en Derecho por la UNAM; cuenta con el Master of Public International Law por la Rijks Universiteit Leiden, y el Doctorado en Comunicación Pública por la Universidad de Navarra, España. En el área académica se ha desempeñado como Coordinador de Periodismo; Coordinador del Programa Comunicación Derecho y Democracia; Miembro del Senado Universitario; Profesor de Problemas Jurídicos de México y Teorías de la Comunicación y Procesos de la Comunicación Social en el postgrado; además de Director de la División de Estudios Profesionales, de la Universidad Iberoamericana.

En el sector público se ha desempeñado como Director General de Comunicación Social de la Presidencia de la República; Director de Estudios Socioeconómicos en COPLAMAR y Director General de Documentación e Informe Presidencial. También ha sido Embajador de México ante el reino de los Países Bajos; Diputado Federal por el XXII distrito electoral del Distrito Federal; miembro de las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, entre otros.

En el área de medios ha sido Director General de *El Nacional*; Subdirector de *La Jornada*; Subdirector de *El Universal*; Articulista de *Uno Más Uno*; Comentarista de Radio Educación; Comentarista del programa radiofónico *Onda Política* y Miembro del Consejo Editorial y Colaborador de la revista *Nexos*; ha realizado así mismo diversas publicaciones en materia de Derecho de la Información, Opinión Pública, Democracia y Presidencialismo, entre otros.

Empezaré con la primera provocación: el Estado postmoderno, más que moderno, es ineficiente, es ineficaz y no obstante los avances que se han hecho en el campo de la transparencia y de la rendición de cuentas. Se trata de un Estado que como otros en el mundo, más que obligado a la rendición de cuentas, aparece rendido, sometido, vapuleado, desprestigiado, humillado con frecuencia por poderes extra-constitucionales, poderes fácticos para lo que también ha contribuido mucho la propia condición de este Estado, que provocadoramente llamo post-moderno, lejos de las características del Estado cohesionado de otras épocas.

Tenemos un Estado altamente fragmentado, un Estado dividido, no sólo en los términos sanos de una división o separación de poderes constitucionales, sino de una tendencia a la competencia destructiva entre los poderes por un exceso de partidismo, un síntoma más de nuestro sarampión democrático.

En este contexto podemos encontrar muchísimos retos, que es preciso abordar para retomar el camino del Estado eficiente, eficaz y, obviamente, obligado a la transparencia y a la rendición de cuentas.

Cuando hablamos de un Estado rendido, estamos hablando no sólo de poderes fácticos, de monopolios privados, sino también de los poderes ilegales, de los poderes informales en la economía y en la sociedad, referidos por Juan Molinar. Nos estamos acostumbrando también al poder estructurado, mucho más estructurado que el del Estado, al poder del crimen organizado, al que también se refería el Diputado Molinar, este es uno de los aspectos críticos entre los retos que se encuentra el Estado, en el actual parteaguas.

Poderes proclives a desplazar, a sustituir, a suplantar a los poderes constitucionales; a desafiar o a presionar en favor de las decisiones administrativas del Poder Ejecutivo; poderes también orientados a presionar las decisiones normativas del Poder Legislativo. Poderes, muy particularmente por el poder fáctico de los grandes medios de comunicación -fenómeno también mundial- pero que en México tiene sus propias características, que se erigen en Tribunales Paralelos, como se llaman técnicamente, frente al Poder Judicial también con pretensiones de presión, desafío o suplantación.

Ante estos retos hay dos modelos a escala mundial, los cuales también están en debate en nuestro país: el Modelo llamado "del Poder Diluido" -poderes constitucionales diluidos- en buen y mal sentido. En buen sentido poderes diluidos frente al poder de los ciudadanos, frente al poder de las organizaciones no

gubernamentales, etcétera, pero poderes diluidos también fragmentados frente a los poderes fácticos, a los poderes ilegales, a los poderes informales e, incluso, debilitados frente al crimen organizado, un Estado desestructurado frente a poderes muy bien estructurados en la informalidad, en la ilegalidad o, incluso, en el delito.

Frente a este modelo de poder diluido, un poco sin ton ni son, un poco sin orden ni concierto, como les ocurre a varios Estados nacionales, tenemos el Modelo de la Restauración Autoritaria, muchas veces autocrática, caudillista de los poderes estatales y a diferencia de la transparencia que caracteriza al poder diluido no sólo obligado a rendir cuentas sino muchas veces rendido ante quienes le exigen la rendición de cuentas. Este modelo de restauración de poderes autocráticos, autoritarios, son generalmente poderes opacos, no transparentes, opacos frente a sus excesos autoritarios básicamente.

En este sentido y hablando de prospectiva, a lo que nos invita el INAP, yo plantearía que tenemos la posibilidad de discutir muy en serio, junto con todos los factores que se han mencionado aquí, en el orden administrativo, las normas de las políticas, algunas discusiones también del entorno conceptual del Estado mismo y de la administración pública.

Tendríamos que aspirar a no dejarnos cercar, arrinconar entre estos dos modelos, uno autoritario, autocrático y uno diluido e ineficiente e infuncional. Poderes diluidos sí, en favor de la libertades ciudadanas, en favor de la participación, poderes que tengan esta capacidad, al mismo tiempo, de garantizar las libertades, de satisfacer los derechos, las nuevas generaciones de derechos humanos, de derechos ciudadanos, las nuevas libertades y, al mismo tiempo, desarrollar las capacidades necesarias para hacer rendir cuentas a los poderes fácticos y someterlos al orden jurídico, al derecho, a los poderes ilegales informales y del crimen organizado.

Necesitamos poderes confiables, sin duda, frente a la perspectiva de -voy a tomar la última provocación que nos plantea Juan Molinar- de que en el sentido es decir, la democracia ya es una cosa juzgada, es una cosa -él mismo lo dice- irreversible o no sería el primer país que viera revertidos sus avances democráticos.

Creo que estamos ante el riesgo de lo que en otras sociedades se denomina "llegar a situaciones de post-democracia o de democracias post-representativas", donde los poderes establecidos en las constituciones, propios de la democracia representativa, empiezan a ser rebasados por los demás poderes.

La democracia representativa está desafiada por muchísimos factores, aparte de los mencionados, también por la tendencia a la restauración del Estado protagónico, del Estado autoritario, que tiende a relativizar las instituciones de la democracia representativa, en aras a lo que se propone como democracia directa, que implica la participación en plebiscitos o en manifestaciones públicas respecto de las decisiones del Estado, obviamente, canalizadas por el utocráta o por el caudillo.

Y ya en la perspectiva misma de las propuestas que nos han hecho aquí, considero básico tener una visión quizás más crítica. Yo diría en cuanto a los avances que se han tenido a nivel nacional, no a nivel federal, creo que hay poco que regatear, en el campo del derecho de acceso a la información y de la transparencia y de la rendición de cuentas.

Sin duda -como decía Luis Vázquez Cano- el reto, en términos prospectivos, será homologar a escala nacional las normas de derecho a la información, las normas de transparencia, para constitucionalizarlas a la manera en que se hizo en materia electoral, así evitaron las diferencias en materia electoral de una entidad con otra y en la escala nacional.

Y en el otro punto importante: darle al Estado la posibilidad de recuperar la capacidad de exigirle cuentas a los demás poderes que ahora lo rebasan y que no se muestra capaz de someterlos al orden jurídico. Esas serían mis provocaciones.