

Políticas Públicas para el
Crecimiento y la Consolidación
Democrática 2006 - 2012



Propuestas para la Gobernabilidad,
el Federalismo, el Empleo con Estabilidad
y la Igualdad de Oportunidades



Bernardo González-Aréchiga
(Coordinador)



Políticas Públicas para el Crecimiento y la Consolidación
Democrática 2006-2012

Propuestas para la Gobernabilidad, el Federalismo,
el Empleo con Estabilidad y la Igualdad de Oportunidades

Bernardo González-Aréchiga
(Coordinador)

© Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey
Av. Eugenio Garza Sada No. 2501 Sur. C.P. 64849,
Monterrey, Nuevo León, México, 2006.

ISBN: 968-891-101-1

Ejemplar gratuito.

La invitación a participar en el intercambio de ideas que originó este libro se hizo a título personal. Los conceptos y opiniones aquí vertidos son responsabilidad exclusiva de los autores y de los participantes, y no representan la posición oficial del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey ni de las instituciones a los que se encuentran adscritas. Los documentos reflejan la opinión mayoritaria de los autores y participantes, quienes concuerdan con el contenido general de los textos en los que tomaron parte aunque no necesariamente con cada uno de los elementos de los diagnósticos y las propuestas.

Edición a cargo del Programa Editorial del Tecnológico de Monterrey.

Mensaje del Rector Rafael Rangel Sostmann	5
Presentación del Coordinador Bernardo González-Aréchiga	7
I. Síntesis de los Diagnósticos y las Propuestas Concretas de Política Pública	
A. Gobernabilidad Democrática: Algunas Propuestas de Política Pública para el Debate	10
B. Hacia una Política para Recuperar el Crecimiento a través del Empleo y sin Inflación	13
C. Políticas Públicas para la Igualdad de Oportunidades	16
D. Estrategias para un Federalismo Gobernable ante el Ciudadano	21
II. Políticas Públicas para el Crecimiento y la Consolidación Democrática	
A. Introducción Bernardo González-Aréchiga y Mariana Gabarrot Arenas	26
B. Gobernabilidad Democrática: Algunas Propuestas de Política Pública para el Debate Jesús Cantú Escalante y José Fabián Ruiz Valerio (coordinadores/relatores)	28
C. Hacia una Política para Recuperar el Crecimiento a través del Empleo y sin Inflación Pascual García Alba Iduñate y Carlos Guerrero de Lizardi (coordinadores/relatores)	43
D. Políticas Públicas para la Igualdad de Oportunidades Nora Claudia Lustig Tenenbaum y Luis Felipe López Calva (coordinadores/relatores)	55
E. Estrategias para un Federalismo Gobernable ante el Ciudadano Bernardo González-Aréchiga, Pedro Torres Estrada, Carlos de la Cruz Ledezma y Mariana Gabarrot Arenas (coordinadores/relatores)	64
F. Reflexiones Finales Pedro Torres Estrada	79

Mensaje del Rector

El Tecnológico de Monterrey ha asumido el compromiso de formar personas íntegras, éticas, profesionistas competitivos que al mismo tiempo sean ciudadanos comprometidos con el desarrollo de su comunidad. También se ha impuesto el compromiso de colaborar en la profesionalización de la administración pública y en la propuesta de políticas públicas para lograr un desarrollo sustentable. Estos compromisos se reflejan en la misión 2015 que surgió de una amplia consulta con la comunidad del Tecnológico y la sociedad en general.

Dados los retos actuales del país y la gran diversidad de ideas y experiencias, la mejor manera de avanzar en el cumplimiento de los compromisos anteriores consiste en convocar a protagonistas de la función pública, académicos de diversas instituciones, con el objeto de analizar sus experiencias y desarrollar una visión compartida para el país.

Este intercambio se logró con el foro “Políticas Públicas para el Crecimiento y la Consolidación Democrática 2006-2012”, en el Campus Santa Fe, organizado por la Escuela de Graduados en Administración Pública y Políticas Públicas (EGAP). Los intercambios de ideas y debates ocurridos antes y después de este Foro, dieron como resultado esta publicación.

El Tecnológico promueve espacios plurales donde convergen diferentes perspectivas y visiones sobre el país que queremos formar, diversidad que puede presentar distintos ángulos pero que contiene una meta compartida: el desarrollo sustentable de las comunidades y del país.

En el Tecnológico tenemos la confianza de que la difusión de estos documentos, que son manifestación de nuestra sociedad plural, vendrán a enriquecer las diferentes visiones y perspectivas de nuestra sociedad y se sumará a las propuestas de país que queremos formar.

Dr. Rafael Rangel Sostmann
Rector del Tecnológico de Monterrey

Presentación del Coordinador

La Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP) convocó a finales del año pasado a un grupo amplio y plural de personas para reflexionar colectivamente sobre las estrategias necesarias para tener un México más próspero, democrático e incluyente y para promover una práctica gubernamental que asegure el cumplimiento de las obligaciones del Estado frente al ciudadano. El conjunto de diagnósticos y propuestas aparecen en este libro de *Políticas Públicas para el Crecimiento y la Consolidación Democrática 2006-2012*.

La reflexión se ordenó en cuatro temas. Cada uno fue asignado a un grupo de investigadores, funcionarios públicos, líderes de opinión con la invitación de integrar un documento participativo que identificara los principales retos y propusiera un conjunto de políticas públicas para su solución. Se seleccionó a profesores-investigadores del Tecnológico para que actuaran como coordinadores, con el fin de diseñar una estrategia de vinculación con el grupo amplio de expertos participantes y actuar como redactores de los textos completos y de la síntesis.

Los cuatro temas y sus coordinadores son:

- 1) "Gobernabilidad Democrática: Algunas Propuestas de Política Pública para el Debate" con la coordinación de Jesús Cantú Escalante y José Fabián Ruiz Valerio.
- 2) "Hacia una Política para Recuperar el Crecimiento a través del Empleo y sin Inflación" bajo la coordinación de Pascual García Alba Iduñate y Carlos Guerrero de Lizardi.
- 3) "Políticas Públicas para la Igualdad de Oportunidades" coordinado por Nora Claudia Lustig Tenenbaum y Luis Felipe López Calva.
- 4) "Estrategias para un Federalismo Gobernable ante el Ciudadano" coordinado por Bernardo González-Aréchiga, Pedro Torres Estrada, Carlos de la Cruz Ledezma y Mariana Gabarrot Arenas.

Contribuyeron a los documentos 70 expertos. El nombre de cada uno de ellos aparece al inicio de cada capítulo. Tres especialistas participaron en dos grupos.

La participación de los especialistas fue con carácter personal; las aportaciones se hicieron independientemente de las preferencias partidistas o de la simpatía por los candidatos a la presidencia de la república de cada uno. Todos ellos han estado de acuerdo en aceptar los documentos de manera general, aunque no necesariamente con cada uno de los elementos de los diagnósticos y las propuestas.

Este libro se divide en dos apartados. El primero presenta la síntesis de los diagnósticos y propuestas concretas de política pública de cada uno de los temas mencionados. Este apartado puede ser leído de manera independiente. El segundo apartado presenta capítulos completos para cada uno de los cuatro temas. En ellos se desarrollan a profundidad los retos, se presentan las prioridades para la acción gubernamental y se proponen reformas a leyes, prácticas de gobierno y políticas públicas.

Las reflexiones y propuestas están dirigidas tanto a los candidatos a puestos de elección popular, del Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, como a funcionarios públicos y a líderes; pero sobre todo, a la sociedad en general.

Bernardo González-Aréchiga

Director Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública

I. Síntesis de los Diagnósticos y las Propuestas Concretas de Política Pública

El documento *Políticas Públicas para el Crecimiento y la Consolidación Democrática 2006-2012* propone prioridades para la acción gubernamental y reformas concretas a leyes, prácticas de gobierno y políticas públicas. En esta sección se presenta una síntesis de los cuatro temas que son materia de este documento: gobernabilidad democrática, crecimiento para el empleo, políticas públicas para la igualdad de oportunidades y federalismo gobernable. Los diagnósticos y propuestas se desarrollan, de manera detallada, en el siguiente apartado de este libro.

A. Gobernabilidad Democrática: Algunas Propuestas de Política Pública para el Debate

Jesús Cantú Escalante y José Fabián Ruiz Valerio (coordinadores/relatores)

La inauguración de una democracia incipiente entre la población mexicana, la pérdida de los mecanismos de control del Ejecutivo sobre los poderes del Estado (Legislativo y Judicial) así como de otras instituciones fundamentales, pusieron en evidencia las posibilidades y los límites del diseño institucional establecido. En ciertos aspectos, el funcionamiento de las instituciones trajo como consecuencia una alta dosis de desencanto y desilusión ya que buena parte de la ciudadanía había depositado grandes expectativas en la democracia; en sus posibilidades y en los efectos positivos que la misma podría aportar al país. Ante esta situación, no debemos olvidar que en México aún continúan vigentes muchas de las instituciones y características propias del “antiguo régimen”; como consecuencia, el optimismo ciudadano fue contradicho por la realidad.

Así, la discusión sobre el fraude electoral fue desplazada por el debate sobre la calidad de la democracia y sobre la gobernabilidad democrática. Ésta última alude a dos dimensiones que en buena medida se condicionan mutuamente. Para efectos prácticos, la gobernabilidad democrática puede ser dividida en dos planos diferenciados:

- a) Gobernabilidad en sentido restringido, se refiere a la capacidad institucional para procesar acuerdos institucionales;
- b) Gobernabilidad en sentido amplio, se relaciona con la facultad de atender y resolver las necesidades y demandas ciudadanas.

Ambos aspectos resultan fundamentales a la hora de consolidar un régimen democrático; por lo tanto, la democracia mexicana debe resolver de forma prioritaria algunas cuestiones relacionadas con la gobernabilidad, tanto en sentido restringido como en sentido amplio, ello, con la doble finalidad de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y de adentrarse en la vía de su consolidación efectiva. Para avanzar en ambos aspectos, esta propuesta ha detectado diez ejes estratégicos en los cuales intentamos realizar un aporte constructivo, tres en sentido restringido y siete en sentido amplio. Éstos son:

- 1) Sistema electoral.

- 2) Sistema de partidos.
- 3) Sistema de gobierno.
- 4) Estado Democrático de Derecho.
- 5) Desigualdad.
- 6) Construcción de ciudadanía y fortalecimiento de la sociedad civil.
- 7) Federalismo.
- 8) Órganos Autónomos que promueven la participación ciudadana.
- 9) Medios de comunicación.
- 10) Poderes fácticos.

Asimismo y con el fin de atenderlos, se ofrecen una serie de propuestas en cada eje temático. Sin embargo, a la hora de establecer un orden de prioridades entre las mismas, se cree que las diez sugerencias centrales (una para cada cuestión), son las siguientes:

- 1) Reección Inmediata, al permitir a los ciudadanos premiar o castigar la labor de sus representantes: legisladores estatales y federales, lo mismo que presidentes municipales.
- 2) Legislar para redimensionar el sistema de partidos políticos y, de esta manera, reordenarlo en tres niveles: nacional, estatal y regional, para garantizar así la igualdad de condiciones en las competencias locales y nacionales.
- 3) Reformar el proceso legislativo e incorporar la cláusula de “atención urgente” por parte del Congreso a las iniciativas enviadas por el Ejecutivo con tal carácter; e inclusive establecer, como último recurso, mecanismos extremos tales como las “leyes guillotinas”, propias del modelo francés e inglés, a fin de lograr el consenso indispensable para la aprobación de algunas iniciativas. De esta manera, se forma un “paquete” que sólo puede ser aprobado o rechazado sin debates, o bien reformulado en un plazo perentorio.
- 4) Revisar de abajo hacia arriba el proceso de impartición de justicia a fin de lograr una mayor eficacia y eficiencia, especialmente en la primera y segunda instancia.
- 5) Integrar efectivamente los objetivos sociales y las políticas económicas, para ajustarlas al cumplimiento de los fines estatales en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, tal como lo establece la Constitución.
- 6) Establecer en la ley los mecanismos para que las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos participen en los procesos de identificación de problemas públicos y el diseño, implementación y ejecución de las políticas públicas.
- 7) Homologar las legislaciones estatales y federal con base en parámetros mínimos, establecidos en el artículo 116 de la Constitución.
- 8) Establecer mecanismos que eviten conflictos de intereses y “partidización” en la designación de los integrantes de los órganos autónomos, entre los que destaca la necesidad de que participen dos órganos distintos en el

- procedimiento, de tal suerte que uno propone y otro dispone.
- 9) Armonizar la legislación en materia de medios electrónicos con la normativa de telecomunicaciones, estableciendo un solo órgano regulador con autonomía constitucional, en concordancia con lo establecido en el apartado precedente.
 - 10) En lo concerniente a los poderes fácticos que tienen un estatus legal, profundizar el combate legal –tanto desde el terreno legislativo, es decir, promulgando nuevas normas y revisando las existentes, como en la estricta aplicación de la legislación vigente— de monopolios y oligopolios, lo que redundará en su debilitamiento.

El conjunto de propuestas y sugerencias contenidos en este documento presentan distintos grados de factibilidad y de importancia. La factibilidad de cada una de estas sugerencias dependerá de la propia capacidad de negociación del nuevo gobierno, de la disposición a colaborar por parte de la oposición y del papel que juegue la ciudadanía como agente de promoción de sus propios intereses organizados. Muchas de estas reformas son viables en sí mismas; sólo dependen de la propensión que tengan los actores intervinientes a la negociación y a la construcción de consensos.

B. Hacia una Política para Recuperar el Crecimiento a través del Empleo y sin Inflación

Pascual García Alba Iduñate y Carlos Guerrero de Lizardi (coordinadores/relatores)

En los últimos años México ha contado con condiciones favorables para su desarrollo; sin embargo, la economía ha permanecido estancada. El país ha avanzado en construir un ambiente macroeconómico estable, en garantizar el acceso a los principales mercados externos y en realizar algunas reformas estructurales. Existen además cuestiones coyunturales favorables como una relativa abundancia de recursos del exterior; y a pesar de los avances, éstos no se han traducido en crecimiento económico, empleo ni bienestar para la población; todo ello debe ser el objetivo último de estas políticas. El déficit de empleos formales sigue acumulándose y la distribución del ingreso se mantiene como uno de los más desiguales en el mundo; a la vez que el producto *per capita* permanece estancado. Mientras tanto, el país sigue perdiendo competitividad y los actores políticos no responden con un adecuado sentido de urgencia para corregir el rumbo.

Aunque el país cuenta con las bases para tener un desarrollo económico ordenado, cualquier factor que limite la competitividad de los productores nacionales o limite la competencia interna, constituye un freno para la economía mexicana. También frenan el crecimiento, los excesivos precios de insumos esenciales para la producción, las altas tasas impositivas y la evasión fiscal y la inseguridad jurídica. La experiencia internacional indica que la globalización y la modernización son el camino a seguir, pero fortaleciendo la competitividad en un marco institucional y regulatorio adecuado.

Así es como se propone una nueva estrategia para recuperar el crecimiento con empleo y sin inflación. Esta estrategia se finca en dos grandes pilares:

- a) El mantenimiento de una economía estable y solvente como condición para el crecimiento.
- b) El crear condiciones competitivas para los productores nacionales frente al exterior, que se reflejen en empleos productivos y bien remunerados de los mexicanos.

Compromisos básicos para crear una economía estable y solvente

- a) Finanzas públicas sanas (sin renunciar a políticas anticíclicas en situaciones excepcionales) y respeto a la autonomía del Banco de México.
- b) Promover el financiamiento solvente de la infraestructura pública del país reduciendo la dependencia excesiva de las finanzas gubernamentales respecto de la renta petrolera y promoviendo una reforma fiscal que aumente la base gravable.
- c) Incorporación de la mayoría de los mexicanos al sector formal a través de la simplificación administrativa y cargas tributarias accesibles, a cambio de mejores servicios para los afectados.
- d) Reducir la evasión en el impuesto sobre la renta a través de mecanismos

de simplificación y adopción de sistemas tributarios de vigilancia más sencilla como los sistemas de flujo de caja y de impuesto único.

- e) Eliminación de los subsidios que representen tratos preferenciales injustificados.
- f) El compromiso gubernamental con la honradez y transparencia debe ser indeclinable, mediante mecanismos que sirvan para prevenir conductas indebidas y evitar el encarecimiento innecesario de la actividad gubernamental.
- g) Asignación del gasto público privilegiando el aspecto social y el fomento a la productividad, buscando reducir el gasto corriente y aumentar la inversión, principalmente en infraestructura.
- h) Diseñar esquemas de participación privada en la inversión de empresas públicas que sean claros y optimicen el beneficio de la sociedad.
- i) Promover el gasto público autofinanciable, sin que se le asimile a fondo perdido. La contabilidad de PEMEX y CFE debe sacarse del presupuesto global y sólo contabilizar, en su caso, la parte de subsidios directos, los que deben compensarse con recursos fiscales bien identificados.
- j) Presupuestación multianual que obligue a la planeación de mediano y largo plazo y a la previsión de problemas de falta de fondeo como el de la seguridad social que son ignorados en presupuestos anuales.
- k) Crear un programa para resolver los problemas subsistentes de solvencia de la seguridad social.
- l) Aumentar la eficiencia de los intermediarios financieros, para reducir las comisiones por servicios, las tasas de interés al consumo y asegurar el acceso al crédito a pequeñas y medianas empresas.
- m) Aumentar la competencia entre intermediarios financieros previniendo y sancionando, en su caso, comportamientos coludidos.
- n) Independizar el buró de crédito de los bancos, los que son juez y parte en el seguimiento de la solvencia de los deudores.

Compromisos para una economía competitiva en la era de la globalización

- a) Continuar con la apertura económica del país y hacer un compromiso formal que en los tratados de libre comercio, en especial el de Norteamérica, no habrá marcha atrás.
- b) Un sistema fiscal que se base más en gravar el consumo, la reducción de la evasión y el aumento de la base de contribuyentes, que en gravar el esfuerzo productivo y la creación de empleos.
- c) Adoptar como criterio, en la fijación de precios de los insumos provistos por el sector público, que los productores nacionales tengan acceso en condiciones que no los dejen en desventaja internacional.
- d) Una reforma laboral que, respetando los derechos adquiridos, promueva la creación de nuevos empleos.
- e) Promover la competencia interna, que asegure que los bienes y servicios disponibles internamente y proveídos por el sector privado, alcancen también niveles competitivos con el exterior.

- f) En el caso de los sectores “regulados”, promover una regulación sectorial moderna independiente, mediante instancias autónomas tanto del resto del sector público como de los propios agentes regulados.
- g) Fortalecer a la autoridad de competencia como organismo autónomo de interés público; y establecer la autonomía efectiva de las demás comisiones reguladoras, que aísle la regulación de los vaivenes políticos y evite la captura regulatoria.
- h) Abstenerse de nombrar funcionarios que hayan tenido vínculos cercanos con las empresas a ser reguladas, además de tomar las acciones necesarias para evitar el conflicto de intereses en el quehacer público.
- i) Eliminar trabas y regulaciones excesivas, sin dejar de aplicar de manera eficaz las que se justifican.
- j) Crear condiciones competitivas con las prevalecientes en el exterior, en especial con los requisitos aduaneros.
- k) La deducción completa e inmediata de los gastos en innovación, investigación y desarrollo de las empresas.
- l) Permitir el acceso abierto a competidores nacionales y extranjeros, a actividades sujetas a permisos y concesiones cuando ello sea posible (en especial en transportes y telecomunicaciones).
- m) Concentrar la actividad productiva del Estado en los sectores que le reserva la Constitución, retirándolo de otras actividades que le son ajenas y que deben ser realizadas por el sector privado en condiciones de competencia.
- n) Permitir el uso y la oferta de nuevas tecnologías, reduciendo trabas. La adopción rápida de nuevas tecnologías es precondition de competitividad en la nueva economía de la información y el conocimiento.
- o) Mantener la política de tipo de cambio flexible, aunque existe un debate sobre si debe de ser instrumento activo para promover la competitividad.

C. Políticas Públicas para la Igualdad de Oportunidades

Nora Claudia Lustig Tenenbaum y Luis Felipe López Calva (coordinadores/relatores)

En México, la desigualdad es muy alta. El porcentaje de ingreso que recibe el 10 por ciento más pobre de la población es inferior al 2 por ciento, mientras el 10 por ciento más rico recibe un 40 por ciento. La escolaridad promedio del 10 por ciento más pobre es de 4 años y la del 10 por ciento más rico es de 12 años. La tasa de mortalidad infantil de los municipios más pobres es de arriba de 60 niños por mil nacidos vivos y la de los más ricos de 17.

Asimismo, la incidencia de la pobreza extrema está por encima de lo que corresponde a un país que se encuentra entre las diez economías más importantes del mundo. En 2004 la cifra alcanzó 18 millones de personas (alrededor del 17 por ciento del total). Si bien es cierto que la pobreza ha disminuido en los últimos ocho años de acuerdo con mediciones del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, también lo es que el ritmo es insuficiente para alcanzar la meta número uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la cual consiste en reducir la pobreza extrema a la mitad para el año 2015 (del nivel presentado en 1990).

La excesiva desigualdad y la miseria no representan tan sólo un problema ético; son factores que también limitan el crecimiento económico. La erradicación de la pobreza extrema y la reducción de la desigualdad están, por lo tanto, entre los principales retos que enfrentará el próximo gobierno. Así, para el diseño adecuado de políticas que conduzcan a una mayor equidad es necesario tomar en cuenta los siguientes aspectos:

1. Creciente urbanización de la pobreza. La pobreza se ha reducido fundamentalmente en el área rural entre 2002 y 2004. La incidencia de la pobreza en zonas urbanas prácticamente no ha cambiado. Tomando al total de los pobres, también se ha presentado un fenómeno nuevo: el porcentaje de personas del sector urbano entre los pobres ha ido aumentando.
2. Nuevas fuentes de ingreso en el sector rural. La reducción de la pobreza refleja el crecimiento económico en ciertas áreas geográficas y productos específicos. En zonas rurales menos dinámicas los hogares han reducido sus niveles de pobreza mediante estrategias de diversificación de ingresos, las cuales incluyen decisiones de migración y actividades no agrícolas; ambas necesitan tomar en cuenta los servicios. Es probable que las remesas hayan jugado un papel importante en la reducción de la pobreza; sin embargo, no se cuenta con la información suficiente para cuantificar su efecto. La reducción en la pobreza rural entre 2002 y 2004 no se explica por el programa "Oportunidades" pues no se expandió su cobertura en zonas rurales. Sin embargo, es importante recalcar que la eliminación del programa incrementaría de manera inmediata los niveles de pobreza de manera significativa, además de su impacto negativo en el desarrollo humano.
3. Pobreza rural muy persistente en ciertas zonas. A pesar de la mejora del

sector rural en promedio, el impacto de las remesas y otras actividades es muy heterogéneo y subsisten zonas sumamente rezagadas donde la pobreza extrema adquiere su forma más grave y más difícil de abatir debido a la lejanía y aislamiento geográficos de éstas.

4. Problemas de cobertura y calidad de la educación. En educación básica el problema central es la calidad y en menor medida cobertura. Además que el promedio nacional en evaluaciones de desempeño es el más bajo entre los países de la OECD y el segundo más bajo en Latinoamérica, estas evaluaciones muestran variabilidad por tipo de provisión: privada, pública, urbana, rural e indígena. Los niveles de desempeño más bajos están en las escuelas rurales e indígenas. En la educación media y media superior sigue existiendo un problema de cobertura, sumado a deficiencias en calidad.
5. Indicadores de salud deficientes y muy desiguales. México tiene un acervo de salud por debajo del esperado para un país clasificado como de ingreso medio alto. Si bien, para el promedio de la población, la esperanza de vida al nacer es consistente con el nivel de ingreso per capita del país, la tasa de mortalidad infantil es 22 por ciento más alta de la esperada. Si se toma la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio que compromete a los países a disminuir la tasa de mortalidad materna, se encuentra que ésta es mucho más alta de la que debiera ser y que tiene, además, una evolución insuficiente a partir de 1990 en tres cuartas partes entre 1990 y 2015. En México también existe un alto nivel de desigualdad en indicadores de desarrollo social y humano, tanto entre individuos como entre regiones, que contribuye a la persistencia de la desigualdad y pobreza extrema a través de generaciones.
6. Sector salud con problemas de cobertura, eficiencia y equidad. El financiamiento público del gasto en salud es insuficiente y, sobre todo, sumamente desigual. Como consecuencia, las zonas y grupos con peores indicadores reciben relativamente poco de los recursos de salud. Asimismo, por insuficiencias en la cobertura del aseguramiento médico, una alta proporción del gasto en salud es el llamado “gasto de bolsillo” que genera trampas de pobreza para las familias que deben enfrentar catastróficos incidentes de salud.
7. Insuficiente generación de empleos formales. La persistencia de la pobreza urbana hace evidente la necesidad de generar mayor crecimiento económico y que dicho crecimiento pueda generar un mayor número de empleos. Sin embargo, es improbable que se pueda crecer –aun en los escenarios más optimistas- a las tasas requeridas para absorber a la población que hoy se encuentra en el llamado sector informal. La misma dificultad se tiene para emplear a la población que se incorpora cada año al mercado de trabajo. El acervo de desempleo y subempleo, sumado a la dinámica demográfica que incorpora a más población al mercado laboral cada año, haría necesario crecer –según algunos economistas- a tasas superiores al 10% por varios años, lo cual se presenta como un reto prácticamente inalcanzable. Esto significa que una parte importante de

la población buscará obtener ingresos migrando a los Estados Unidos. Además, la regulación del mercado laboral debe de flexibilizarse para poder generar más empleos por cada unidad adicional de producto.

8. Política social ha avanzado pero subsisten serios problemas. Si bien en los últimos diez años el gasto social ha aumentado en términos *per cápita* (como porcentaje del PIB y como porcentaje del gasto programable) y también hay un mayor número de programas que focalizan los recursos en la población de bajos ingresos, sigue existiendo una gran dispersión de programas e intervenciones específicas. Hay un número importante de programas que comparten un mismo objetivo, pero que son responsabilidad de diferentes dependencias del gobierno federal, lo cual reduce la eficacia de las intervenciones. Además, en el mejor de los casos, el gasto público social tiene una incidencia neutra, cuando frente a la evidente desigualdad éste debiera ser altamente progresivo (es decir, que los que menos ingreso tienen reciban proporcionalmente más).

Cualquier programa de combate a pobreza y reducción de la desigualdad debe tener como requisito la búsqueda del crecimiento sostenido como condición necesaria. El crecimiento, sin embargo, es insuficiente para lograr la reducción deseada en las tasas de pobreza. Por otra parte, es posible diseñar políticas públicas que reduzcan la desigualdad y alienten el crecimiento, generando círculos virtuosos de crecimiento, equidad y reducción de la pobreza. A continuación se presentan algunas iniciativas y políticas públicas específicas que generarían esta dinámica:

1. Definir metas para los Objetivos de Desarrollo del Milenio a nivel estatal y municipal. Dada la gran desigualdad en indicadores de educación y salud, las metas de los ODMs en México deben de plantearse a nivel estatal e incluso, dependiendo del indicador, a nivel municipal. Por ejemplo, se podrían plantear niveles máximos de mortalidad infantil para cualquier municipio del país para el 2015.
2. Implementar políticas públicas con énfasis regional. Dada la heterogeneidad en los niveles de vida y desarrollo humano entre zonas, la programación del gasto debe contemplar la figura de regiones y micro-regiones para su ejecución. La creación de fondos presupuestales cuyo objetivo sea invertir progresivamente en regiones rezagadas es un instrumento de política que debe considerarse. Las políticas de desarrollo regional, además, deben atacar todo tipo de discriminación entre subregiones, grupos o individuos.
3. Invertir más y mejorar en capital humano: educación. En políticas de educación y salud específicamente, existe un debate sobre la universalización versus focalización de los subsidios. En el caso de la educación, por ejemplo, no existe discusión respecto a la universalidad necesaria en la provisión de educación básica, media y media superior. El énfasis en la aplicación de recursos públicos para mejorar la cobertura y calidad en estos niveles, tendrá como resultado una mejoría en la incidencia del gasto y un potencial impacto en la reducción de la desigualdad. En todos los casos,

tanto a nivel nacional como estatal, la mejora en calidad educativa y el diseño de políticas más eficaces en el sector requieren una cultura de evaluación (transparencia y seguimiento continuo).

4. Invertir más y mejor en capital humano: salud. Es fundamental dar prioridad a la inversión en salud de los niños a temprana edad para mejorar sus condiciones iniciales y su aprovechamiento escolar. Intervenciones nutricionales en este grupo de edad y de protección en salud a las mujeres durante el embarazo y el posparto, tienen una importancia fundamental para romper el círculo vicioso intergeneracional de la pobreza. Con el propósito de disminuir las brechas de salud y, a la vez, superar las “trampas de la pobreza” que afectan a la población de menores ingresos, es imperativo establecer un esquema de aseguramiento en materia de salud que cumpla las dos condiciones siguientes:
 - a) cobertura universal: todos los ciudadanos tendrían derecho a los beneficios de este seguro;
 - b) el costo de la atención sería cubierto con recursos provenientes del presupuesto federal;
 - c) por razones de equidad, se podría considerar la conveniencia de que la población con mayores ingresos contribuyera parcialmente al financiamiento de este seguro; asimismo, por razones de eficiencia, se podría establecer un co-pago, es decir, que los beneficiarios hicieran un pago al momento de recibir los servicios con el objeto de regular el uso de este beneficio.
5. Dar continuidad de los programas focalizados de desarrollo humano y protección social. Uno de los logros más importantes de la actual administración ha sido el de continuar y fortalecer programas focalizados que se diseñaron e implementaron en el periodo presidencial anterior. De lo contrario muy probablemente la pobreza rural hubiese aumentado (o, por lo menos, no hubiera disminuido al ritmo observado). Una política pertinente debe consistir en dar continuidad a políticas que han mostrado ser efectivas de acuerdo con indicadores objetivos. El “blindar” a los programas exitosos de los vaivenes asociados con los ciclos políticos puede contribuir de manera importante al crecimiento con equidad. En términos específicos, por ejemplo, debieran de continuarse con los programas como “Oportunidades” y el “*Seguro Popular*”.
6. Reforma fiscal para financiar una sociedad con igualdad de oportunidades. Actualmente México recauda alrededor de 13% del PIB por impuestos, incluyendo los que provienen del ingreso petrolero. Si se elimina este último componente, la recaudación cae a niveles cercanos al 10%, nivel que se encuentra entre los más bajos de Latinoamérica; en contraposición a esto, la carga tributaria de los países europeos ronda entre un 35% y un 45% del PIB. Por ello se recomienda hacer énfasis en una reforma fiscal integral como opción de financiamiento de los programas sociales dirigidos a la igualdad de oportunidades, con un compromiso político y

- legislativo claro respecto a la utilización progresiva de la recaudación.
7. Transparencia y rendición de cuentas. Tanto desde el punto de vista del fortalecimiento democrático, como desde una perspectiva de tener política pública de mayor calidad, es indispensable hacer énfasis en la necesidad de instancias específicas de transparencia y rendición de cuentas en los programas sociales. En este sentido debe destacarse que en los últimos años se ha desarrollado una cultura de evaluación en el ámbito de las políticas públicas y especialmente en las políticas sociales, misma que debe continuarse y fortalecerse por su importancia en términos de ciudadanía y de provisión de información para el ajuste y rediseño de las políticas.
 8. Reformas a la regulación laboral. Se hace necesaria una reforma laboral enfocada a la igualdad de oportunidades, con énfasis en la protección social, y que a la vez favorezca una mayor flexibilidad y capacidad de absorción de mano de obra en el mercado laboral. La reforma debería incluir, entre otros, los siguientes elementos específicos:
 - a) reducir costos de contratación y despido para los empleadores;
 - b) tener esquemas de protección social, como un seguro de desempleo que cubra sectores que hoy están fuera; que sean sostenibles desde el punto de vista fiscal y además que estén desvinculados de la condición laboral (darles, por ejemplo, portabilidad);
 - c) flexibilizar también horarios, de manera que se favorezcan esquemas de protección social costo-eficientes en empleos eventuales;
 - d) revisar la edad mínima para el retiro para hacerla consistente con la evolución del perfil demográfico.

D. Estrategias para un Federalismo Gobernable ante el Ciudadano

Bernardo González-Aréchiga, Pedro Torres Estrada, Carlos de la Cruz Ledezma y Mariana Gabarrot Arenas (coordinadores/relatores)

La distribución de competencias, facultades y recursos entre la federación, los estados y los municipios es poco funcional y se ha convertido en un factor de ineficiencia gubernamental y de incumplimiento sistemático de las responsabilidades básicas del Estado frente al Ciudadano.

Actualmente están en operación muchos factores que llevan a la necesaria revisión de nuestro federalismo entre los cuales distinguimos principalmente los siguientes:

- a) La operación de sistemas nacionales para la prestación de servicios en todas las áreas en que la Constitución asigna facultades concurrentes a los tres órdenes de gobierno, como en los casos de educación, salubridad, seguridad pública y asentamientos humanos.
- b) La solución judicial de controversias entre órdenes de gobierno que ayuda al respeto a las competencias y a la ordenación del federalismo.
- c) Las propuestas de cambio a los mecanismos de coordinación fiscal y hacendaria.
- d) Las propuestas de Reforma del Estado que inciden sobre las competencias de Estados y municipios.

La operación de los elementos enunciados ha sido insuficiente para que ocurra un cambio ordenado y constructivo en el federalismo. Por el contrario, en ausencia de una conducción adecuada los beneficios pueden convertirse en factores de tensión entre los diversos gobiernos.

Por un lado tenemos la mayor pluralidad política y la alternancia en los poderes ejecutivos y legislativos de la federación y de los estados, así como en los ayuntamientos. Esto podría debilitar las relaciones clientelares y lealtades partidistas tradicionales y ayudar a consolidar los contrapesos horizontales y verticales propios de un federalismo más consolidado. Por otro lado, tenemos el fortalecimiento de cacicazgos locales y la mayor disponibilidad de recursos, en muchos casos, sin una adecuada transparencia y rendición de cuentas, principalmente en algunos estados y municipios.

En este documento se propone impulsar en México un Federalismo Colaborativo, en el cual concurren los tres órdenes de gobierno para cumplir las obligaciones constitucionales del Estado frente al ciudadano; ello, con responsabilidad y eficacia. Aunado a lo anterior, es necesaria la adopción de un Federalismo Solidario y Asimétrico que atienda las grandes diferencias en competencias y recursos que están presentes actualmente entre municipios y, en menor medida, entre estados.

Esta propuesta se centra en las acciones del Ejecutivo Federal y del Congreso de la Unión para impulsar nuevas formas de coordinación y colaboración para promover tanto el bienestar y el desarrollo como la eficacia y la responsabilidad de la función pública. Las propuestas se organizan en tres etapas con el fin de avanzar

progresivamente en la coordinación y en la construcción de un ambiente propicio para el Federalismo Cooperativo.

La primera etapa, que es la más amplia y tiene un carácter formativo, plantea:

- 1) Contar con el compromiso del Ejecutivo Federal en la cooperación entre gobiernos, renuncia a cualquier resabio de facultades extra constitucionales, la designación de Secretarios de Estado en áreas concurrentes con la aprobación del Senado, y el nombramiento de un alto funcionario que reporte al presidente para el fortalecimiento y armonización del federalismo.
- 2) Impulsar el liderazgo de una o varias entidades federativas para modificar sus textos constitucionales y con esto actualizar sus instituciones estatales así como las municipales. Asimismo, promover mecanismos de control y coordinación, lo anterior con la finalidad de que sean un referente para las demás entidades del país.
 - a) Asegurar que las instituciones protejan con eficacia los derechos humanos en términos de la Constitución Federal y los Tratados Internacionales ratificados.
 - b) A partir del marco institucional renovado, incrementar la capacidad institucional y asegurar representatividad democrática; integrar mecanismos eficaces de control y responsabilidad de los gobernantes, y promover tanto la cultura de la legalidad como la atención de las necesidades básicas y la equidad.
- 3) Modificar cinco artículos de la Constitución General:
 - a) El 105 para asegurar que las sentencias a las controversias constitucionales tengan efectos generales. Sin importar el orden de gobierno que demande.
 - b) El 116 para reforzar la transparencia y rendición de cuentas y el establecimiento de instituciones independientes que lo garanticen en Estados y Municipios.
 - c) El 115 para facilitar e incluso hacer obligatoria la coordinación metropolitana de los municipios.
 - d) El 73 para ceder facultades a los Estados en términos del espíritu de la Constitución de 1917 y para asegurar la prevalencia de la ley federal en materia de facultades concurrentes.
- 4) Fortalecer los mecanismos de coordinación previstos en las leyes:
 - a) Hacer obligatoria, no solo potestativo, la organización para la prestación de servicios municipales en áreas metropolitanas. Para esto es importante facilitar y promover el modelo de empresas públicas intermunicipales.
 - b) Fortalecer la justicia local y los convenios de coordinación por los siguientes medios:

- Otorgar a municipios la garantía procesal jurisdiccional de exigir cumplimiento del gasto y de los convenios o pactos firmados con el estado.
 - Fortalecer las cortes estatales como verdadero tribunales garantes de constitucionalidad y legalidad local con independencia real del gobernador.
 - Establecer el principio de definitividad de las cortes estatales en conflictos de competencia constitucional local.
 - Fijar plazos explícitos para resolver asuntos en términos de la justicia local.
- c) Desarrollar los “sistemas nacionales” y el fortalecimiento de “leyes generales” para reforzar la administración pública y las políticas públicas a través de:
- Reforzar el concepto de sistema nacional asociado a las facultades concurrentes con mecanismos de información compartida, inversión en infraestructura común, obligaciones exigibles, apoyos condicionados, servicio civil transferible.
 - Adoptar un modelo genérico de facultades concurrentes con mecanismos de coordinación, participación ciudadana y evaluación técnica.
 - Adoptar un proceso compartido para el nombramiento de funcionarios públicos que dirijan los “sistemas nacionales”.
 - Aplicar innovaciones a las leyes de seguridad pública, desarrollo social, asistencia social, planeación, información estadística y geográfica, y seguridad nacional.
- d) Crear la “Comisión para las Relaciones Intergubernamentales” como un foro permanente de diálogo en el cual se dé la participación de todas las autoridades que ejerzan funciones legislativas y ejecutivas con competencias establecidas de manera separada, facilitando así el análisis, el consenso y promoción de iniciativas.
- e) Homologar los procesos y recursos digitales de la administración con el propósito de asegurar la universalidad, portabilidad y eficacia de los servicios; la transparencia de la operación y las licitaciones; y la transferencia ordenada de datos en salud, educación y servicios públicos.

La segunda etapa se construye sobre la primera y busca:

- 5) Aportar financiamiento para garantizar un mínimo de calidad en servicios en los tres órdenes de gobierno, financiar el desarrollo de competencias y la subsidiaridad con el fin de reforzar los sistemas nacionales en todas las facultades concurrentes previstas en la constitución. Para esto se destinaría el 1% del PIB por diez años.

- 6) Actualizar las leyes y fortalecer la operación de sistemas nacionales críticos como son los de seguridad pública y los de planeación.
- 7) Emitir una miscelánea para adoptar las reformas críticas de la Convención Nacional Hacendaria, particularmente para crear los sistemas nacionales de "Transparencia, Fiscalización y rendición de cuentas", "Coordinación fiscal" y "Pensiones" e impulsar la ley del sistema nacional tributario.

Finalmente, en la tercera etapa, se propone:

- 8) Promover el cambio constitucional integral para redistribuir competencias, facultades y recursos, establecer formas de subsidiaridad y resolución de conflictos que faciliten la operación del federalismo. Asimismo, es importante la redefinición del Senado de la República como una institución con una profunda raíz federalista.
- 9) Emitir nuevas Leyes Generales para la operación de sistemas nacionales en materia de innovación y desarrollo de empresas y actividades de base tecnológica y la operación de zonas económicas especiales para la competitividad.

Con las propuestas anteriores se busca garantizar relaciones intergubernamentales funcionales y libres de tensiones innecesarias, que permitan implementar políticas públicas de alto impacto para el desarrollo, la equidad y el bienestar. Una práctica federalista más sana también debe ayudar a fortalecer la legalidad y propiciar la consolidación de la democracia.

II. Políticas Públicas para el Crecimiento y la Consolidación Democrática

A. Introducción

Bernardo González-Aréchiga y Mariana Gabarrot Arenas

Este año México enfrenta un reto decisivo: lograr la transición de una democracia electoral funcional, caracterizada por el pleno respeto del voto mayoritario y la pacífica transferencia de poderes, hacia una democracia plena, caracterizada por la garantía de los derechos elementales del ciudadano, la reducción de las desigualdades y la promoción eficaz del desarrollo económico y social.

Nuestra democracia ha aportado algunos logros evidentes durante los últimos años, sobre todo en materia de libertad de expresión y respeto a la participación ciudadana; transparencia gubernamental (todavía desigual entre órdenes de gobierno); respeto a la autonomía de los poderes Legislativo y Judicial; equilibrio en las cuentas públicas y, desde luego, políticas sociales más incluyentes en los distintos órdenes de gobierno. Como consecuencia, una vez construido el proceso electoral funcional, nace un nuevo debate sobre la propia calidad de la democracia y sobre su gobernabilidad. En este sentido existe una consciencia cada vez más compartida sobre la necesidad de diseñar una democracia sustentada en una reflexión cuidadosa y en un esfuerzo de visión nacional a corto, mediano y largo plazo.

Ciertamente, la democracia no produce por sí sola equilibrios ni acuerdos entre los poderes públicos, los actores políticos o los sociales; ni siquiera los económicos. Ésta tampoco genera ni garantiza -de manera directa- que haya igualdad, crecimiento económico, empleo, justicia, seguridad o equidad.

El contexto para la reflexión no es fácil. La ciudadanía se ha visto saturada de información incluyendo: la formación de coaliciones, la designación y propuestas de los candidatos y los debates entre ellos; la evolución de las tendencias electorales; la discusión sobre el uso de cargos y fondos públicos en las contiendas, así como las campañas negativas que algunos llegan a caracterizar como "guerra sucia". Esto se agrava por la duración excesiva de las campañas electorales que redundan en un alto costo para la sociedad.

Ante este escenario, es necesario reforzar el debate de propuestas y la confrontación de ideas en este periodo electoral. Con este fin, la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del Tecnológico de Monterrey convocó a un grupo amplio y plural de personas a un ejercicio de reflexión y propuesta cuyo resultado fue este libro de *Políticas Públicas para el Crecimiento y la Consolidación Democrática 2006-2012*. Este libro es la suma de visiones y experiencias de gobierno de personas que, independientemente de sus preferencias partidistas o su simpatía con los candidatos a la presidencia, estuvieron dispuestas a reflexionar colectivamente sobre las políticas públicas más convenientes para el futuro de México.

Este ejercicio se centró en cuatro temas que se consideran esenciales para impulsar la conformación de un país más democrático, incluyente y equitativo así como para promover la gestión pública y la coordinación entre distintos gobiernos para asegurar el cumplimiento con las obligaciones del Estado frente al ciudadano. Cada uno de los temas fue asignado a un grupo de coordinadores quienes diseñaron una estrategia propia de vinculación con los expertos participantes; con la responsabilidad de integrar un documento participativo que identifique los retos que confronta nuestro país y proponga un conjunto de políticas públicas que ayude

a confrontar una visión con futuro.

Este libro está compuesto de cinco capítulos. El primero fue coordinado por Jesús Cantú Escalante y José Fabián Ruiz Valerio; se titula "Gobernabilidad Democrática: Algunas Propuestas de Política Pública para el Debate". El documento busca identificar los obstáculos y las propuestas para la construcción de la gobernabilidad democrática tanto en un sentido restringido (capacidad institucional para procesar acuerdos) como en un sentido amplio (facultad para atender y resolver necesidades ciudadanas). En el texto, la gobernabilidad democrática se analiza a partir de diez ejes estratégicos.

El segundo capítulo fue coordinado por Pascual García Alba Iduñate y Carlos Guerrero de Lizardi, con el título "Hacia una Política para Recuperar el Crecimiento a través del Empleo y sin Inflación". El documento identifica problemas críticos y señala tanto los activos para el crecimiento como los retos. Las propuestas se presentan por medio de compromisos de gobierno en dos grandes vertientes. La primera es el mantenimiento de una economía estable y solvente como condición para el crecimiento. La segunda es la creación de condiciones competitivas para los productores nacionales frente al exterior, que se reflejen en empleos productivos y bien remunerados.

El tercer capítulo fue escrito por Nora Claudia Lustig Tenenbaum y Luis Felipe López Calva "Políticas Públicas para la Igualdad de Oportunidades". El texto inicia con un diagnóstico sobre la desigualdad, la educación, la salud y nutrición, la política social y el empleo, y la transición demográfica. En la segunda parte, presenta siete apartados de propuestas para la equidad y la igualdad de oportunidades. Las propuestas cubren los siguientes temas: el desarrollo de particularidades regionales en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio; la transparencia y rendición de cuentas; el mercado laboral; la reforma fiscal; el capital humano (educación y salud), y el desglose regional de indicadores de desempeño.

El cuarto capítulo fue integrado por Bernardo González-Aréchiga, Pedro Torres Estrada, Carlos de la Cruz Ledezma y Mariana Gabarrot Arenas y lleva el título de "Estrategias para un Federalismo Gobernable ante el Ciudadano". Este documento se divide en cuatro apartados que son: la justificación de la necesidad de reformar nuestro actual sistema federal, el diagnóstico, las estrategias generales, y las propuestas específicas de política pública. Las propuestas se dividen en tres etapas de aplicación y en diez estrategias generales.

Cada uno de estos cuatro capítulos presenta prioridades de la acción gubernamental y propone reformas a leyes, prácticas de gobierno y políticas públicas. Sus reflexiones y propuestas están dirigidas tanto a los candidatos a puestos de elección popular (de los tres órdenes y los tres poderes) como a funcionarios públicos y a líderes; pero, sobre todo, está dirigido a la sociedad en general.

Finalmente, en el quinto capítulo se presentan "Reflexiones Finales" por parte de Pedro Torres Estrada. Estas reflexiones son el producto del análisis de los capítulos anteriores y su vinculación con el concepto de democracia. Así, se llega a la conclusión de que la calidad de la democracia no sólo depende de la legitimidad electoral de los gobiernos, sino también de la tutela por parte del Estado de los derechos fundamentales y del mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos.

B.- Gobernabilidad Democrática: Algunas Propuestas de Política Pública para el debate

Jesús Cantú Escalante y José Fabián Ruiz Valerio (coordinadores/relatores)

Participantes en orden alfabético:

Sergio Aguayo Quezada	Alonso Lujambio Irazábal
Miguel Bazáñez Ebergenyi	Freddy Mariñez Navarro
Guillermina Benavides Rincón	Alberto J. Olvera Rivera
Eloy Cantú Segovia	Jacqueline Peschard Mariscal
Clara Jusidman Rapaport	Miguel Ángel Valverde Loya
Víctor López Villafañe	José Woldenberg Karakowsky
Cecilia Loría Saviñón	

Los orígenes del proceso democratizador en México se sitúan a mediados de la década de 1950. A partir de entonces surgen una serie de hechos que demuestran el compromiso de la ciudadanía con el cambio político y social. Entre ellos destacan: las reivindicaciones de ferrocarrileros; los movimientos de protesta de maestros, médicos y el navismo potosino; las luchas estudiantiles de 1968 y 1971; la movilización de la sociedad civil a partir del terremoto de 1985 y durante la etapa de reconstrucción de la Ciudad de México y, para consolidar el cambio, el reconocimiento de la autonomía de organismos fundamentales para la vida política del país, entre los cuales sobresale el Instituto Federal Electoral.

Al mismo tiempo, los partidos políticos de oposición fueron agentes de cambio en el proceso democratizador, compitieron y propusieron alternativas, incluso en los momentos en los cuales la esperanza parecía injustificada. Con la llegada de la oposición a los órganos de gobierno municipal -desde la década de 1970-, las elecciones presidenciales del año 1988, y el arribo a los ejecutivos estatales a partir de 1989, el panorama comenzó a transformarse, ya que dicha modificación posibilitó la pérdida de la mayoría absoluta del partido hegemónico en la Cámara de Diputados en 1997 y la instalación de un partido distinto del PRI en el Ejecutivo Federal, en el año 2000. Por lo tanto, la lucha democrática en nuestro país tiene una historia larga y compleja. En ella, la ciudadanía, los partidos políticos, la sociedad civil, así como sus organizaciones, han jugado un papel fundamental.

La inauguración de una democracia incipiente y prácticamente desconocida entre la población; la pérdida de los mecanismos de control del Ejecutivo sobre los poderes del Estado (Legislativo y Judicial) al igual que sobre otras instituciones fundamentales, pusieron en evidencia las posibilidades y los límites del diseño institucional de México.

En muchos aspectos, el funcionamiento de las instituciones trajo como consecuencia una alta dosis de desencanto y desilusión, ya que buena parte de la ciudadanía había depositado grandes expectativas en la democracia, en sus posibilidades, y en los efectos positivos que la misma podría aportar al país. Lógicamente, la democracia brinda mayores oportunidades para que los ciudadanos puedan plantear demandas y defender, ya sea de forma individual o colectiva, sus intereses legítimos.

Tales planteamientos pueden llevar al gobierno a la inacción, ante la magnitud y complejidad de los reclamos sociales, más aún en el caso de una sociedad compleja y

diversa como lo es la mexicana. Además, tampoco se ha avanzado significativamente en la construcción de acuerdos sociales (responsabilidad que le compete, aunque no en exclusiva, al gobierno federal). Descubrimos entonces que la democracia no genera de forma automática: la plena vigencia de derechos y libertades; los equilibrios y acuerdos entre los poderes, las distintas instancias de gobierno y los diversos actores políticos, sociales y económicos; mucho menos, igualdad, crecimiento económico, empleo, justicia, seguridad o equidad social. Tampoco se debe olvidar que en México continúan vigentes muchas de las características e instituciones propias del “antiguo régimen”. Como consecuencia de lo anterior, la realidad contradujo al optimismo ciudadano.

Los mexicanos comprobamos que la democracia requiere de correcciones y de esfuerzos constantes, de pequeñas luchas diarias a partir del cambio en la cultura política de los ciudadanos y de las autoridades; esto, para adecuar los ideales a una realidad difícil que se empeña en proponer desafíos permanentes, algunos de ellos de muy difícil resolución. Como consecuencia de este proceso, la discusión sobre el fraude electoral fue desplazada por el debate sobre la calidad de la democracia y sobre la gobernabilidad democrática. Ésta última alude a dos dimensiones que en buena medida se condicionan mutuamente.

En primer lugar, la gobernabilidad democrática se refiere a la facultad de las instituciones para procesar los desafíos que se presentan y para ofrecer respuestas efectivas a los mismos. Dicha capacidad se manifiesta especialmente en un contexto de gobierno sin mayoría, en la capacidad para generar acuerdos que permitan a los diferentes actores políticos arribar a soluciones consensuadas, que satisfagan al mayor número de ciudadanos. Esta cuestión se relaciona directamente con la segunda dimensión de la gobernabilidad. En ella se alude a la capacidad de las instituciones para atender las necesidades y demandas ciudadanas, ofreciendo alternativas para su resolución. En este sentido, la habilidad del régimen democrático para atender los reclamos y necesidades populares condiciona, en buena medida, la posibilidad para consolidarse como tal.

Por lo tanto, para efectos prácticos, la gobernabilidad democrática puede ser dividida en dos planos diferenciados:

- a) la Gobernabilidad en sentido restringido, la cual se refiere a la capacidad institucional para procesar acuerdos institucionales; y
- b) la Gobernabilidad en sentido amplio, la cual se relaciona con la facultad de atender y resolver las necesidades y demandas ciudadanas.

Ambos aspectos resultan fundamentales a la hora de consolidar un régimen democrático. Por lo tanto, la democracia mexicana debe resolver de forma prioritaria algunas cuestiones relacionadas con la gobernabilidad, tanto en sentido restringido como en sentido amplio, con la doble finalidad de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y de adentrarse en la vía de su consolidación efectiva.

Para avanzar en ambos aspectos esta propuesta ha detectado diez ejes estratégicos en los cuales intentamos realizar un aporte constructivo, tres en sentido restringido y siete en sentido amplio, los que se presentan a continuación.

1. Sistema Electoral

El actual sistema electoral mexicano dificulta la construcción de mayorías legislativas en un contexto democrático, al tiempo que no ofrece mecanismos adecuados para que los ciudadanos puedan premiar o castigar la acción del gobierno, lo que puede desincentivar la participación electoral. El sistema electoral vigente combina la mayoría simple y la representación proporcional para cargos de origen popular, por lo que se define como mixto. La ventaja de las fórmulas uninominales es que establecen una relación más estrecha entre los electores y los elegidos, ya que los primeros votan no sólo unas siglas partidistas sino a una persona identificable. Su desventaja es que tiende a sobre-representar a los partidos mayoritarios y a sub-representar a las fuerzas minoritarias. Los sistemas de representación proporcional, como su nombre lo indica, tienen la ventaja de traducir con mayor fidelidad los votos en escaños y, por ello, reflejan de mejor manera la diversidad de intereses y opiniones sociales. Sin embargo, debilita la relación entre electores y elegidos.

Nuestro sistema mixto intenta conjugar las ventajas de las fórmulas uninominales y plurinominales. Sin embargo, aunque el diseño premia a la mayoría con un excedente de diputados en relación a sus votos (excedente que no puede superar al ocho por ciento de la votación), en las últimas tres elecciones no se ha logrado construir una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. En síntesis, en condiciones de competencia libre, el sistema electoral vigente no responde de forma adecuada a la necesidad de construir mayorías de gobierno. Aunado a lo anterior, tampoco permite premiar o castigar a las autoridades de origen popular (dada la no reelección vigente para los cargos populares), por lo que los ciudadanos y los propios funcionarios carecen de incentivos directos vinculados con su buen desempeño.

Para enmendar estas deficiencias hay que atender, al menos, los siguientes aspectos:

- a) Reelección Inmediata, permitir a los ciudadanos premiar o castigar la labor de sus representantes: legisladores estatales, federales y presidentes municipales.
- b) Candidaturas independientes, aunque existe disenso dentro del grupo sobre este punto, algunos integrantes proponen abrir la competencia electoral a candidatos independientes.
- c) Facilitar el control ciudadano sobre las candidaturas, a través de la elaboración de listas plurinominales abiertas, permitiendo que los propios votantes establezcan el orden de los candidatos en función de sus preferencias a partir de las listas registradas por los propios partidos.
- d) Eliminar a los senadores plurinominales, para garantizar una auténtica representación federal.
- e) Homogeneización del calendario electoral, en las instancias nacionales y estatales (no simultáneas), para evitar la presencia

- permanente de procesos electorales.
- f) Reformar el Código Penal Federal, a fin de combatir los delitos electorales vinculados con la administración de recursos públicos y de entidades de interés público, y adecuando la tipificación de los directamente relacionados con el fraude, con el fin de permitir su sanción efectiva.
 - g) Reformar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), para permitir que la observación electoral abarque todas las actividades que inciden directamente en el proceso electoral.
 - h) Incorporar en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la posibilidad de que los ciudadanos inicien juicios cuando acrediten causales de nulidad que violenten su derecho al voto.
 - i) Establecer que el síndico de los ayuntamientos se elija en boleta separada del resto de las autoridades municipales.
 - j) Establecer criterios en la asignación de los regidores para permitir una mayor proporcionalidad en la integración de los cabildos. k) Establecer formas de coordinación entre el IFE y los órganos estatales electorales para evitar la duplicidad de funciones y el dispendio de recursos públicos.

2. Sistema de Partidos

El actual sistema de partidos políticos no representa de manera cabal la nueva realidad democrática, ni tampoco refleja la pluralidad y diversidad de ésta. El actual sistema de partidos no representa adecuadamente la pluralidad de la sociedad, más bien propicia el control de los partidos por pequeñas elites directivas, muchas veces de dudoso origen democrático, posibilita la realización de campañas electorales excesivas, así como el desvío de recursos para fines estrictamente particulares y la conformación de fortunas personales al amparo del mismo.

En la actualidad existen tres partidos políticos con cobertura y estructura nacional y tres partidos con cobertura y estructuras regionales pero con registro nacional; independientemente de los dos partidos políticos que participan por primera vez en las elecciones de julio, y cuya dimensión aún no ha sido establecida. A esto se suma el descontento general por el alto costo que supone organizar las elecciones en México y, particularmente, por el alto financiamiento público a los partidos políticos.

Las sugerencias en este punto son:

- a) Campañas. Imponer la necesidad de acortar el tiempo y el costo de las campañas electorales.
- b) Financiación. Prohibir toda la publicidad política pagada en medios de comunicación masiva, limitándola a los tiempos de Estado. El IFE debe asignar los tiempos y horarios a los partidos políticos de

conformidad con criterios de equidad establecidos en la legislación. Modificar el método para la determinación de la bolsa total de financiamiento público para los partidos políticos.

Ampliar y fortalecer los instrumentos de fiscalización de la autoridad electoral para cerrar los espacios a los ingresos y egresos de los partidos políticos que hoy escapan al sistema de rendición de cuentas. Eliminar el financiamiento estatal para los partidos políticos nacionales, percibiendo sólo fondos federales.

- c) Legislar para redimensionar el sistema de partidos; modificar el marco legal a fin de reordenar el sistema de partidos en tres niveles: nacional, estatal y regional, garantizando la igualdad de condiciones en las competencias locales y nacionales
- d) Democratizar la vida interna de los partidos, a través de una Ley de Partidos Políticos que proporcione mayores facilidades para incorporar a los ciudadanos a la membresía de los mismos y la ampliación de los espacios de los militantes para participar en la vida interna partidaria, especialmente en la definición de sus candidaturas y la elección de las dirigencias.
- e) Facilitar la formación de nuevos partidos políticos, mediante la incorporación de mecanismos que faciliten su creación y brinden las condiciones adecuadas para una participación más equitativa en su primera contienda electoral.
- f) Establecer en la ley el uso y destino de los bienes de los partidos.

3. Sistema de Gobierno

Las instituciones del gobierno mexicano no están diseñadas para actuar en un contexto competitivo y democrático. Las instituciones actuales eran funcionales para el presidencialismo autoritario. Los poderes Legislativo y Judicial estaban subordinados al Ejecutivo, al igual que las otras instancias de gobierno (estatal y municipal). La debilidad de la sociedad civil y la falta de espacios para su participación y desarrollo resultaban notorias; se carece de instrumentos de democracia directa y aunado a esto, el acatamiento de la administración pública nacional, supeditada a los deseos del presidente, obtura de forma selectiva la posibilidad de consolidar un cuerpo de funcionarios profesionales y eficaces. Este hecho es agravado por la debilidad del incipiente servicio profesional de carrera.

La finalidad de este diseño era clara: asegurar la hegemonía del presidente, del partido oficial y, por consiguiente, de la mayoría del mismo en el Congreso de la Unión. Con la llegada de la oposición al parlamento, la creciente autonomía del Poder Judicial y el arribo de todos los partidos políticos a los gobiernos estatales y municipales, queda en evidencia la ausencia de reglas que puedan permitir el funcionamiento eficaz y eficiente de los distintos órganos de gobierno de forma coordinada, así como la adecuada interacción entre los mismos bajo un gobierno sin mayoría y, con al menos tres partidos fuertes en el Congreso.

En este ámbito se propone:

- a) Establecer la ratificación del gabinete presidencial (o al menos de las Secretarías estratégicas) por parte del Congreso, pues ello permitirá ampliar la capacidad de negociación por parte del presidente, de su agenda de gobierno y de la política pública a implementar, con sus "socios" en el gabinete.
- b) Replantear la estructura orgánica de la Administración Pública Federal, sus secretarías y atribuciones.
- c) Consolidar el Servicio Civil de Carrera, para ajustar la práctica a la legislación vigente.
- d) Reformar el proceso legislativo e incorporar la "atención urgente" por parte del Congreso de las iniciativas enviadas por el Ejecutivo con tal carácter; inclusive, como último recurso, establecer mecanismos extremos tales como las "leyes guillotinas", propias del modelo francés e inglés, a fin de lograr el consenso indispensable para la aprobación de algunas iniciativas, formando un "paquete" que por sí sólo puede ser aprobado o rechazado sin debates, o bien, al menos reformulado en un plazo perentorio.
- e) Reformar la Ley Orgánica del Congreso a fin de revisar los tiempos del proceso legislativo, estableciendo mecanismos para el desahogo de su agenda y los apoyos técnicos necesarios para su gestión.

4. Estado Democrático de Derecho

La existencia de un Estado de Derecho débil repercute en la debilidad de la propia democracia.

El Estado de Derecho tiene por objeto proteger los derechos y libertades de los ciudadanos frente a la arbitrariedad legal. Esto es, la que puede surgir de la elaboración, la ejecución o la aplicación de las leyes; es decir, ofrece garantías efectivas para su tutela efectiva. El Estado de Derecho es un componente central de la democracia en la medida en que protege algunos derechos fundamentales para que la misma se materialice. Sin embargo, la democracia no asegura el Estado de Derecho de manera directa. Esta comprobación (muchas veces frustrante) se evidencia en las dificultades que experimentan algunos ciudadanos, especialmente de los grupos más vulnerables de la sociedad, a la hora de recurrir a las instituciones de gobierno (policía, tribunales, burocracias) a fin de denunciar abusos públicos y privados, y pedir la reparación de sus derechos.

Una de las grandes carencias del Estado mexicano es la extrema debilidad y a veces, incluso, ausencia del Estado de Derecho. Esto se traduce en impunidad, corrupción, conflictos de interés, abusos e injusticias, lo mismo que en ausencia de rendición de cuentas y falta de transparencia en el ejercicio de la función pública. Así, lo que reina en México es la violación a los más elementales derechos humanos; campea la corrupción en diversos, acaso demasiados, ámbitos de la vida nacional

-sin importar el partido gobernante-, en detrimento de los legítimos derechos e intereses de la ciudadanía. La delincuencia sabe que un mínimo porcentaje de delitos es castigado y que, en general, proliferan las injusticias y la opacidad.

En la medida en que una legalidad débil supone desigualdad entre distintos sectores sociales (más o menos favorecidos), la profundización de la desigualdad genera desintegración social, conflicto, creciente resentimiento, confrontación de intereses y violencia social. Es además un campo fértil para la corrupción, la impunidad, la ilegalidad y el clientelismo político. Obstaculiza la consolidación a la democracia y genera relaciones de subordinación, explotación y autoritarismo.

La situación descrita está constituida por cuatro problemas asociados: la falta de cultura política apegada a la legalidad y respetuosa de los derechos ciudadanos; el aumento de la informalidad, debido a la falta de oportunidades e incentivos que ofrece la economía formal; la existencia de notables deficiencias legales dentro de nuestro sistema jurídico; y las fallas en el funcionamiento de los órganos responsables de la procuración, impartición y administración de la justicia.

A fin de dar solución a estas cuestiones se sugiere:

- a) Otorgar autonomía a la Procuraduría General de la República.
- b) Ampliar el ámbito del Poder Judicial, al agregar a su órbita a todos los tribunales administrativos y laborales.
- c) Modificar el proceso de impartición de justicia, al incluir, para los casos que se presten a ello, la posibilidad de resolverlos a través de la mediación o realizar juicios orales
- d) Revisar de abajo hacia arriba el proceso de impartición de justicia a fin de lograr una mayor eficacia y eficiencia especialmente en la primera y segunda instancia
- e) Ensanchar la órbita de los Derechos Humanos, atribuyendo a los principales tratados en la materia una jerarquía superior a las leyes ordinarias pero inferior a la propia Constitución. Todos los órganos estatales se someterán a dichos tratados.
- f) Reformar al artículo 116 con el propósito de homologar a nivel federal y de las 32 entidades federativas la legislación en materia penal. Para esto siempre hay que tomar como mínimo, la disposición legal o de tratados internacionales que sea más favorable a la ciudadanía.
- g) Eliminar espacios y ámbitos corporativos en la administración de justicia (tribunales militares).
- h) Transparentar el proceso de designación de los miembros del Poder Judicial en todos sus niveles, al añadir instancias de escrutinio público.

5. Desigualdad

México es un país de desigualdades y esto impacta en la construcción de una ciudadanía social que permita el acceso a la seguridad social y al

trabajo remunerado para garantizar la vida digna de todos los mexicanos, especialmente de los grupos más vulnerables. En este sentido, cabe recordar que los derechos sociales son parte fundamental de los Derechos Humanos.

En nuestro país existen profundas desigualdades socioeconómicas, de oportunidades, de posibilidades, territoriales, entre otras. La pobreza alimenticia de la cuarta parte de la población mexicana y de capacidades de otra cuarta parte, deja a la mitad de la población mexicana con ingresos insuficientes para satisfacer sus necesidades mínimas. El 10% de la población más rica de México retiene el 42% del PIB nacional y el 10% de la población más pobre el 1%.

Sin embargo, las desigualdades no sólo se dan en el ámbito económico; también existen grandes diferencias en la calidad de los servicios educativos y en la calidad de los gobiernos estatales y municipales, donde el ejercicio de gobierno en varias entidades continua en extremos autoritarios.

A su vez, se constata la desigualdad en la organización de la sociedad civil en las diferentes entidades. Entre los principales problemas sociales que hay en México destacan por su importancia: la desigualdad de oportunidades y la distribución de recursos; la pobreza, la falta de equidad social, la vulnerabilidad y la exclusión social de amplios sectores sociales; la discriminación en sus diferentes manifestaciones, y la exclusión en los mercados de trabajo.

En función de la situación reseñada se propone:

- a) Acompañar la necesidad del crecimiento económico con la redistribución, dado el impacto que las desigualdades estructurales tienen sobre la vida de las personas
- b) Integrar efectivamente los objetivos sociales y las políticas económicas a fin de que se ajusten al cumplimiento de los fines estatales en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, tal como lo establece la Constitución.
- c) Promover una nueva cultura social, combatiendo el uso de estereotipos, prejuicios y estigmas basados en raza, género, edad, defectos físicos, etnia, religión, preferencia política u orientación sexual.
- d) Crear un sistema único de salud, con el propósito de dar cobertura adecuada a todos los ciudadanos.
- e) Garantizar la calidad de la educación pública, respetando los principios de equidad y laicidad.
- f) Establecer un sistema único de seguridad social universal para todos los mexicanos
- g) Recomponer el salario mínimo legal, a fin de reparar el poder adquisitivo real, especialmente de los grupos sociales más vulnerables.
- h) Garantizar el acceso igualitario de la ciudadanía a los mercados

laborales respetando la igualdad de remuneraciones bajo las mismas circunstancias, sin discriminación alguna.

6. Construcción de Ciudadanía y Fortalecimiento de la Sociedad Civil

Una historia de autoritarismo generó una relación corporativa y “clientelar” del gobierno con la ciudadanía, la cual hoy se manifiesta en nuestra incipiente democracia. Este hecho se ve agravado por la creciente desigualdad económica, pues aún expone a amplios sectores a estas prácticas de manipulación.

En la actualidad, la sociedad civil (entendida ésta como el ámbito de las organizaciones ciudadanas independientes del gobierno) ha ganado autonomía. El archipiélago de organizaciones civiles se multiplicó: organizaciones feministas, de derechos humanos, ecologistas, demandantes de seguridad y de diversidad sexual. Aunado a éstas, de manera alternativa, se crearon sindicatos de diversas orientaciones, agrupaciones agrarias, populares, de vecinos, organizaciones empresariales, religiosas, asociaciones políticas, medios de comunicación masiva, etc. Todos ellos integran una trama compleja, diversa, cargada de intereses particulares, aunque en conjunto han dejado de ser el espejo del Estado o, peor aún, sus correas de transmisión.

Sin embargo, en México existe un déficit de cultura política democrática, de una sociedad civil organizada, de alternativas y mecanismos de participación en el espacio público, de autoridades que rindan cuentas ante la ciudadanía y de promoción del desarrollo de las competencias cívicas. También en este ámbito afloran las grandes desigualdades existentes en nuestra sociedad; por una parte tenemos un déficit de organización y participación social y por otra, existen agentes poderosos cuya influencia se manifiesta todos los días. Encontramos entonces amplias capas de ciudadanos que simple y llanamente no participan en ninguna actividad colectiva y, por ende, queda en evidencia la influencia concentrada de unas cuantas organizaciones de la sociedad civil.

Un Estado democrático fuerte es la mejor garantía para el fortalecimiento de la sociedad civil y, esta última, parece ser una condición indispensable para que las instituciones estatales no acaben divorciadas de su entorno. Se trata de un “juego” de suma positiva, porque los lazos que se establecen entre ambos tienden a robustecerlos mutuamente. Así, las garantías que sólo otorga el Estado democrático alientan la organización social, y la sociedad civil fuerte y activa inyecta vitalidad a la organización estatal. Por ello hay que impulsar políticas públicas que permitan el desarrollo de las competencias cívicas indispensables para participar en democracia; tanto en el ámbito educativo formal, como en el espacio comunitario.

Los Consejos Consultivos constituyen otra forma de participación social que permite enriquecer la visión de los servidores públicos con la presencia de expertos que pueden aportar sus conocimientos para el

abordaje de temas que requieren de los mismos. Asimismo, la participación de ciudadanos que han sido afectados directa o indirectamente por los programas públicos involucrados constituye en sí, una aportación significativa. De esta manera, se conjugan la experiencia práctica del área ejecutiva, los conocimientos de los expertos y la sensibilidad de los afectados y, al mismo tiempo, se promueve la construcción de ciudadanía y el fortalecimiento de la sociedad civil.

Los mecanismos de participación ciudadana deben reconocer a los organismos de la sociedad civil y a los ciudadanos como sujetos de consulta en el diagnóstico de los problemas públicos, así como, en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Igualmente deben reconocer el derecho ciudadano a ser informados y en consecuencia, la obligación de las autoridades a informar sobre el ejercicio público.

En función del panorama descrito se sugiere:

- a) Incluir en la Constitución mecanismos de democracia directa, tales como plebiscito, referéndum e iniciativa popular en materia legal, a fin de promover la participación y el control ciudadano en el diseño, implementación y ejecución de las políticas públicas.
- b) Crear parlamentos ciudadanos para que los legisladores informen periódicamente acerca de los puntos fundamentales de la agenda del Congreso.
- c) Establecer la "afirmativa ficta", esto es, acciones que permitan a los ciudadanos reclamar información sobre el tratamiento de sus reclamos, en las condiciones que establezca la Ley. Caso contrario, se tomará el silencio como respuesta positiva para quién interponga la demanda.
- d) Reconocer legalmente nuevos derechos ciudadanos que surgen de la propia dinámica y diversidad de intereses sociales.
- e) Incorporar a la normatividad vigente los consejos consultivos con el objetivo de destacar la importancia de definir sus atribuciones y la forma de designación de sus autoridades de forma libre y abierta.
- f) Incorporar en el sistema legal el derecho a la objeción de conciencia, debidamente regulada para el ejercicio de otros derechos y deberes públicos.
- g) Preservar la laicidad del Estado mexicano y sus instituciones.
- h) Establecer en la ley los mecanismos para que las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos participen en los procesos de identificación de problemas públicos y el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, como los presupuestos participativos.
- i) Crear Consejos Económicos y Sociales para discutir y establecer aspectos básicos de la política económica y social.
- j) Crear el Instituto Ciudadano de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil.

7. Federalismo

La idea de que el federalismo permite el fortalecimiento de los gobiernos locales y ello amplía los espacios para la participación ciudadana queda desmentida por la actuación de algunos caciques locales y regionales, quienes imponen su ley en varios municipios y estados de la República. La posibilidad de acercar la toma de decisiones al ciudadano sucumbe ante los cacicazgos; la ausencia de mecanismos de participación; la carencia de recursos para atender las necesidades de la población y además, una distribución poco clara de las atribuciones de cada uno de los niveles de gobierno.

Aunque la experiencia en la integración de los órganos electorales locales muestra también la gran desigualdad existente entre las diferentes entidades, lo cierto es que la posibilidad de recurrir a instancias de la justicia federal (Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) para cuestionar la constitucionalidad en el diseño o aplicación de las leyes abre un camino para evitar abusos flagrantes.

El otro caso que reproduce disposiciones y órganos en las entidades federativas es el de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y en éste al margen de que todavía hay cuatro entidades que no cuentan con una ley, las diferencias entre las legislaciones estatales es muy grande y en algunos casos realmente no hay avances sustantivos. El análisis de estas experiencias demuestra que deben establecerse parámetros mínimos a fin de homologar las legislaciones estatales en algunas cuestiones clave y dar así cumplimiento a lo establecido en el artículo 116 de la Constitución. Los mismos resultan necesarios para diversas regulaciones, entre las que destacan las referentes a libertad de expresión, la participación ciudadana, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, así como, la fiscalización del uso de los recursos públicos.

Sin embargo, es importante mencionar que como resultado del proceso democratizador, algunos gobiernos estatales produjeron innovaciones destacables en áreas vinculadas con la justicia (introducción de juicios orales, como en Nuevo León y Chihuahua) o la Ley de Transparencia (en Chihuahua), dando por resultado un avance en dichas materias, más profundo que el generado a nivel federal. Otro aspecto que ha sido muy evidente en el presente sexenio es el conflicto entre el gobierno federal y la ciudad capital, derivado en gran parte por las contradicciones e imprecisiones de las disposiciones del artículo 122 constitucional y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

En función de lo señalado se recomienda en este punto:

- a) Fortalecer al Senado, ampliando la facultad de declarar la desaparición de poderes en las entidades federativas, cuando hay francas violaciones al Estado de Derecho.
- b) Homologar las legislaciones estatales y federal con base en parámetros

mínimos, establecidos en el artículo 116 de la Constitución.

- c) Reformar el artículo 115 constitucional, a fin de establecer relaciones más equitativas y justas entre los tres niveles de gobierno.
- d) Reformar el artículo 122 de la Constitución y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal para ampliar y precisar sus atribuciones del gobierno de la capital y armonizarlas con las del Ejecutivo Federal.

8. Órganos Autónomos que Promueven la Participación Ciudadana

Los órganos autónomos constituyen una de las formas de promover la participación ciudadana, garantizando la vigencia de los derechos ciudadanos y “desclientelizando” las políticas públicas. La idea de autonomía es un reaseguro de su actuación neutral frente a intereses sectoriales.

En la década de los noventa inicio la creación de órganos autónomos y desconcentrados en las distintas instancias de gobierno para ampliar la participación ciudadana en la administración pública a través de órganos de control; tal es el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), la Comisión Federal de Competencia (COFECO), la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), entre otros. También destacan el Banco de México (Banxico), el Instituto Federal Electoral (IFE) y recientemente el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Los únicos que gozan de autonomía constitucional son la CNDH, Banxico, IFE y el INEGI. Estos órganos, autónomos y desconcentrados, aparecen como una forma de promover la participación ciudadana y garantizar la vigencia de los derechos ciudadanos.

Aún así, es evidente que la participación de la ciudadanía y el grado de autonomía de los órganos mencionados es totalmente heterogénea, tanto entre las distintas dependencias de un mismo nivel de gobierno, como entre los distintos niveles de gobierno. Una cuestión asociada a ésta es el retroceso de facto en la autonomía de algunos órganos que ya habían alcanzado este estatus a través de la conformación de órganos de gobierno que responden más a los intereses partidistas o gubernamentales que a los requerimientos técnicos o de vinculación ciudadana. En este sentido, es conveniente identificar con toda claridad las áreas de la administración pública en las que se pueden integrar estos órganos, e impulsar el establecimiento de bases mínimas de organización, integración y operación de los mismos.

En el ámbito de los órganos de control social y ejecutivos, es más conveniente promover a los órganos autónomos y, en este sentido, aun a riesgo de multiplicar la burocracia más de lo deseable, es necesario otorgarles autonomía constitucional, funcional y financiera, pues de lo contrario siempre pende la amenaza de una reversión administrativa.

Debemos aclarar que este documento no sostiene que los órganos autónomos constituyan una panacea para los problemas de la

sociedad mexicana. Sin embargo, resultan fundamentales en al menos dos ámbitos claramente delimitados: en aquellas cuestiones relacionadas con la contraloría social (IFAI y Órgano Superior de Fiscalización); y en áreas de especialización técnica que sean sensibles a la manipulación gubernamental o a los vaivenes del propio proceso político (IFE, INEGI y Banxico). Por otra parte, estos órganos constituyen una respuesta institucional en el proceso de consolidación democrática.

En función de lo señalado se sugiere:

- a) Establecer con claridad las atribuciones de los órganos de gobierno de estos entes.
- b) Renovar de forma escalonada a sus miembros.
- c) Crear un tabulador de sueldo y prestaciones, establecido en la misma legislación.
- d) Garantizar legalmente la permanencia e inamovilidad de los miembros y la exclusividad del empleo durante el desempeño de sus funciones.
- e) Establecer que dichos miembros deben ser, en todos los casos y sin excepciones, especialistas reconocidos en la materia que atiende el órgano o ciudadanos afectados directamente por las políticas públicas que se implanten.
- f) Establecer mecanismos que eviten conflictos de intereses y la "partidización" en la designación de los integrantes de los órganos autónomos, entre los que destaca la necesidad de que participen dos órganos distintos en el procedimiento, de tal suerte que uno propone y otro dispone.
- g) Promover la creación de órganos autónomos en otras áreas, como en el ámbito de los medios de comunicación.
- h) Dotar de plena autonomía a aquellos órganos desconcentrados que se encuentren en áreas identificadas como viables para la creación de estas instancias, como el caso del IFAI, COFECO y el Órgano Superior de Fiscalización, entre otros.

9. Medios de Comunicación

La calidad de los medios de comunicación impacta de forma directa en la calidad de la democracia ya que son vehículos estratégicos en la formación de la opinión pública.

Los medios de comunicación masiva constituyen uno de los vehículos primordiales a través del cual se socializa la política, constituyendo una vía eficiente para hacer de ésta un quehacer público, sometido al escrutinio ciudadano. A su vez, hablar de vida pública es hablar de los medios y sus contenidos, los que informan y moldean la opinión pública. Por estas razones, la calidad de los medios impacta en la propia calidad de la democracia.

Los medios ahora son más abiertos que en el pasado y, sobre todo, más libres y plurales. La subordinación al poder político se erradicó en

buena medida y el ejercicio de la libertad de expresión se expande de forma continua. Sin embargo, la obsolescencia de nuestra legislación en la materia y la arbitrariedad con la que se procede -entre otras- para el otorgamiento de concesiones y permisos, propician la construcción de acuerdos poco claros entre los líderes de la vida política nacional y los dueños de los medios de comunicación.

Estos acuerdos permiten que los partidos políticos coloquen en sus listas plurinominales a representantes de los medios para asegurar su presencia en el Congreso de la Unión; a su vez, este hecho permite que sean los propios representantes de los medios quienes redacten las reformas legales que luego habrían de afectarlos.

Además, resulta evidente que los medios han privilegiado la espectacularidad sobre el compromiso social. El ruido es más poderoso que el análisis, la bulla es más atractiva que la objetividad. Se premia la estridencia y se castigan los planteamientos, se reproducen las gracejadas y desaparecen los diagnósticos.

En función de lo señalado se sugiere:

- a) Legislar en materia de secreto profesional, cláusula de conciencia, la operación de los medios de comunicación públicos y la transparencia de la publicidad gubernamental.
- b) Despenalizar los delitos contra el honor (cuando atenten contra el ejercicio periodístico o la libertad de expresión) y revisar la legislación civil en la materia para dar claridad en la misma.
- c) Elaborar una nueva Ley de Imprenta para actualizar la norma a las condiciones actuales del país y armonizarla con el resto de la legislación en materia de medios de comunicación.
- d) Elaborar una nueva Ley Federal de Radio y Televisión, que como mínimo debe contener los siguientes apartados: crear un órgano autónomo que de transparencia y seguridad en el otorgamiento de concesiones y permisos y que procure el cumplimiento de los derechos ciudadanos en la materia; ampliar el otorgamiento de permisos a organizaciones comunitarias y de la sociedad civil y regular su operación y financiamiento; regular los espacios, contenidos y formas de la propaganda comercial; establecer reglas para evitar la concentración; establecer reglas para el otorgamiento de concesiones, mediante convocatorias públicas pero donde no rija el criterio económico de la subastas y se establezcan claramente los términos de renovación y revocación de las mismas; establecer la forma de asignación de las nuevas frecuencias que se generen con los avances tecnológicos; fomentar la producción nacional independiente; establecer el derecho de réplica; restringir la publicidad política a los tiempos de Estado; y establecer disposiciones para que las radios comunitarias y ciudadanas puedan acceder a las frecuencias que les permitan cumplir con su cometido social.
- e) Armonizar la legislación en materia de medios electrónicos con la

normativa de telecomunicaciones, estableciendo un solo órgano regulador con autonomía constitucional, en concordancia con lo establecido en el apartado precedente.

10. Poderes Fácticos

La existencia de poderes fácticos que condicionan o rebasan la acción del gobierno trastoca de manera importante la vida pública nacional.

Entre los poderes fácticos debemos diferenciar aquellos que cuentan con un reconocimiento legal (más no así sus acciones concretas), como los medios de comunicación, la Iglesia y los grupos económicos, y aquellos que actúan fuera de la ley (y en su contra) por ejemplo el narcotráfico y la delincuencia organizada.

Son ellos los que realmente influyen en la vida pública mexicana en varios ámbitos y estados. La democracia mexicana (en sus tres niveles: federal, estatal y local) tampoco ha sido exitosa en limitar el surgimiento de monopolios y oligopolios privados. Más aún, desde el gobierno se ha favorecido la concentración de la propiedad de sectores importantes de la producción de bienes y servicios en muy pocas manos, como son las telecomunicaciones, los medios electrónicos de comunicación, los servicios bancarios y financieros, entre otros. Todo esto ha distorsionado la competencia entre sectores, al tiempo que, paradójicamente, termina por subordinar a distintas oficinas públicas a los dictados de los intereses que debían controlar.

Al mismo tiempo, la incompatibilidad lógica que debe existir entre la membresía a grupos de intereses y el ejercicio de funciones en la administración pública y el gobierno, se ha visto socavada, si no en la letra, sí en los hechos. Por ello se deben establecer de forma más clara y contundente los conflictos de intereses que median entre una y otra adscripción.

Las recomendaciones al respecto son:

- a) En lo concerniente a los poderes fácticos que tienen un estatus legal, profundizar el combate legal –tanto desde el terreno legislativo, es decir, promulgando nuevas normas y revisando las existentes, como en la estricta aplicación de la legislación vigente a los monopolios y oligopolios, lo que redundará en su debilitamiento.
- b) En lo atinente a los poderes fácticos que no tienen un estatus legal, se debe combatirlos dentro del Estado de Derecho con convicción democrática.

El conjunto de propuestas y sugerencias contenidos en este documento presentan distintos grados de factibilidad y de importancia. La factibilidad de cada una de estas sugerencias dependerá de la propia capacidad de negociación del nuevo gobierno, de la disposición a colaborar por parte de la oposición y del papel que juegue la ciudadanía como agente de promoción de sus propios intereses organizados. Muchas de estas reformas son viables en sí mismas; sólo dependen de la propensión que tengan los actores intervinientes a la negociación y a la construcción de consensos.

C. Hacia una Política para Recuperar el Crecimiento a través del Empleo y sin Inflación

Pascual García Alba Iduñate y Carlos Guerrero de Lizardi (coordinadores/relatores)

Participantes en orden alfabético:

José Barrera Flores	Roberto Newell García
Jorge Alejandro Chávez Presa	Eduardo Pérez Mota
Rafael Del Villar Alrich	Macario Schettino Yáñez
Rebeca Escobar Briones	Jaime Serra Puche
María Elena Estavillo Flores	Benito Solís Mendoza
Adalberto García Rocha	Javier Soto Álvarez
Fausto Hernández Trillo	Jaime Zabludovsky Kuper
Lorenza Martínez Trigueros	

Introducción

En los últimos años la economía ha contado con recursos cuantiosos. Dichos ingresos han provenido del precio del petróleo, del aumento de las remesas de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos, así como de la elevada liquidez en los mercados internacionales; a pesar de ello la economía mexicana ha estado virtualmente estancada. Mientras tanto, otros países, en especial los del lejano oriente, le han arrebatado lugares a México en la competencia por los mercados internacionales.

Así las cosas, es urgente corregir el rumbo. La abundancia de recursos del exterior no se mantendrá perennemente en los niveles actuales, por lo que de continuar con el decepcionante ritmo de desarrollo presente, el país estará expuesto en un futuro, quizá no muy lejano, de ajustes difíciles. Pero aun sin serias restricciones futuras, con los ritmos actuales, muy bajos en crecimiento, seguiremos sin atender las demandas de empleo bien remunerado; tanto de la presente como de las próximas generaciones, y; además, perdiendo competitividad en la economía mundial. Los lugares que perdemos en los mercados; debido a la competencia, no los podremos recuperar fácilmente. Entre más continuemos rezagándonos, más difícil será reponernos luego. Simultáneamente, los diversos actores políticos parecen inconscientes de la urgencia de corregir el rumbo. Si no generamos empleos formales y bien remunerados, los problemas del desempleo y de la marginación social podrían volverse explosivos. Ya en la actualidad, la frustración y, a veces, la delincuencia, se muestran como las únicas opciones viables para los jóvenes que se incorporan a la fuerza de trabajo. En este documento proponemos una serie de medidas mínimas que los encargados de la política económica deberán respetar, para que la iniciativa de los mexicanos se refleje en bienestar para ellos y para sus descendientes. La estrategia parte de un análisis de los problemas que enfrenta la economía mexicana, y de los activos de los cuales dispone para hacerles frente.

1. Algunos Problemas

Los obstáculos al crecimiento han echado raíces. Debemos resolverlos cuanto antes para que no se enquisten de manera permanente. Algunos problemas, como el de la mala distribución del ingreso, tienen sus orígenes en un pasado remoto, sin que las políticas posteriores los hayan corregido. Otros son consecuencia de acciones y omisiones más

recientes. Un recuento de los problemas y sus raíces nos lleva a resaltar los siguientes aspectos.

Hasta 1982, México siguió una política basada en la sustitución de importaciones y, a partir de principios de los setenta, en el gasto público. Esta estrategia se agotó y el país se vio obligado a abandonarla. A pesar del tiempo transcurrido, muchos de los problemas generados entonces subsisten. El producto *per cápita* del país ha permanecido estancado y la distribución del ingreso, de acuerdo con diversos indicadores, ha empeorado. Mientras que en 1984 la mitad más pobre de la población recibía el 27 por ciento del ingreso nacional, en 2004 recibió sólo el 19 por ciento. Con el ingreso *per cápita* estancado, la mala distribución del ingreso se vuelve más problemática.

Un segundo problema, ligado a la falta de crecimiento económico acelerado y al empeoramiento de la distribución del ingreso, es el de la acumulación de un déficit gigantesco en materia de generación de empleos formales y bien remunerados. Mientras, el sector informal cobra una mayor relevancia. Este sector ha contribuido a que, todavía, las presiones sociales no hayan hecho crisis; aunque, por otro lado, la existencia de un sector informal gigantesco resta capacidad de crecimiento a la economía formal, que es la única que podrá, a la larga, insertar a la economía mexicana en una senda de desarrollo sostenido, fincado en la competitividad con base en la productividad y el cambio tecnológico.

Un tercer problema es que el crecimiento económico sigue requiriendo montos sustanciales de ahorro externo. Esto en sí es bueno para la economía; el problema es que esos recursos, con la inversión estancada, se reflejan más en un aumento del consumo que en incrementos de la capacidad productiva. Mientras otros países (en especial los más exitosos del lejano oriente) utilizaron el ahorro externo para complementar el aumento del ahorro interno (el cual en esos países siguió incrementándose) en México, la actual abundancia de recursos externos está acompañada de un ahorro interno bajo, lo que señala que esos recursos extraordinarios están, en alguna medida, financiando un consumo relativamente elevado, y que podría volverse insostenible, si no se comienzan a utilizar esos recursos extraordinarios para, en términos netos, apoyar más la inversión productiva.

Un cuarto problema es que el sistema financiero no apoya cabalmente ni a las empresas ni a las familias. Ello se debe a que existe falta de competencia entre bancos; el crédito al sector productivo es escaso; las comisiones son percibidas por la población como muy altas y, aunado a lo anterior, las tasas de interés al consumo son estratosféricas. Esto más que ineficiencia de los bancos se origina en la crisis bancaria de mediados de la década pasada, en una regulación laxa y dado que hay poca competencia.

Los problemas anteriores son consecuencia de diversas deficiencias en la infraestructura física e institucional del país, los cuales inciden negativamente en el funcionamiento económico y son:

- a) la infraestructura física existente no corresponde a las necesidades económicas y sociales del país;
- b) el marco institucional y regulatorio no se ha adecuado a la velocidad necesaria.

En cuanto al marco institucional se puede señalar que éste es ineficaz pues no puede asegurar que autoridades, empresas y mercados operen muchas veces con suficiente transparencia; situación que genera inequidad e ineficiencia. Además, se han mantenido la mayoría de los sistemas corporativistas del pasado que tienden a perpetuar preferencias y protecciones para unos pocos.

2. Los Activos para el Crecimiento

Junto con los problemas, el país cuenta con la capacidad para hacerles frente. Por una parte, está la cercanía con la mayor economía del mundo y por otra, se cuenta con recursos naturales y turísticos abundantes; destacan los siguientes aspectos positivos.

En primer lugar, hay que recordar que México sorteó varias crisis financieras gestadas en alguna medida en etapas anteriores, varias en los ochenta y, la última, en 1994-1995. Esos episodios dejaron experiencias que, se espera, servirán de lección para no cometer los mismos errores, en especial, la irresponsabilidad financiera, fiscal y monetaria.

En segundo lugar, las finanzas públicas están básicamente equilibradas. Sin embargo, México deberá enfrentar, de manera más decidida, diversos problemas. Además, parte de los compromisos financieros del gobierno no aparecen en la contabilidad pública, pues se esconden bajo la figura de PIDEREGAS; el problema de la seguridad social no ha sido resuelto por completo; incluso, las finanzas públicas siguen siendo insolventes, en especial por la acumulación de deuda implícita debido a la falta de fondeo de las obligaciones de la seguridad social de los trabajadores del Estado.

En tercer lugar, la inflación es reducida y el riesgo país es históricamente bajo. México ya experimentó épocas de inflación elevada, las cuales resultaron difíciles y penosas de erradicar. Hoy el país está cerca de consolidar una reducción de la inflación a niveles comparables a la de nuestros principales socios comerciales, objetivo buscado durante ya varias décadas y que hace no mucho parecía casi inalcanzable. Si bien una inflación moderada no es un objetivo en sí misma, no olvidemos que en México y en el mundo, el crecimiento alto y sostenido sólo ha sido alcanzado en condiciones de estabilidad económica, para que ésta se dé en México se requiere de una inflación baja.

En cuarto lugar, México tiene una economía abierta que asegura una vía a los principales mercados externos, así como el acceso a maquinaria e insumos a precios competitivos para fortalecer su capacidad productiva. Además, la cercanía a la economía más grande del mundo es una ventaja que otros países quisieran, pero que por razones obvias sólo

pocos pueden gozar de ella.

En quinto lugar, la deuda externa del país, como porcentaje del tamaño de la economía, se ha reducido significativamente en las dos últimas décadas; también se ha disminuido notablemente el costo del servicio de la deuda externa e interna, liberando recursos para otras actividades. En este sentido, resaltan las diferencias con periodos anteriores, en que la acumulación de deuda alcanzó niveles asfixiantes, que sumieron a la economía en crisis recurrentes y costosas, ello en términos de estancamiento y retroceso. El uso de recursos no recurrentes (como los procedentes del petróleo) para reducir la deuda, deberá contribuir a que la economía tenga mayor capacidad de avance en el futuro.

En sexto lugar, y para terminar con el recuento de los activos, se menciona el que se hayan efectuado reformas estructurales, que aunque incompletas algunas, y defectuosas otras, pueden servir de base inicial para la profundización del proceso de reforma y para la plena modernización del aparato productivo. Con todo y sus problemas, las reformas y privatizaciones de las telecomunicaciones, de la banca, del transporte, de la generación de electricidad (aunque parcial), y de las telecomunicaciones, entre otras, habrán de dar pie a la modernización global de la economía. Ello sin menoscabo de que se corrijan las deficiencias, que son muchas, en diversos aspectos de las reformas y privatizaciones pasadas.

3. Los Retos

La experiencia nos señala cuáles son los problemas y cuál debe ser la respuesta a los mismos. Antes de entrar a las propuestas concretas se pueden obtener diversas conclusiones generales del diagnóstico del país, y de las aspiraciones a un mayor progreso para todos. En primer lugar, como lo demuestra la situación actual, la estabilidad económica es una condición necesaria aunque insuficiente para alcanzar un mayor bienestar para los mexicanos. Ni la estabilidad alcanzada, ni la apertura, ni los cambios estructurales son objetivos en sí mismos, sino que deben apoyar el crecimiento económico y el bienestar de la población; sin embargo, en los últimos años el progreso en estos objetivos se ha estancado. En un mundo cada vez más competitivo, estancarse es retroceder. Un diagnóstico certero y útil es parte fundamental para una nueva propuesta de desarrollo económico; éste debe considerar que las causas de la apertura comercial, la estabilidad, el cambio estructural y las reformas seguidas a la fecha no han servido para alcanzar todos los objetivos económicos que de esos cambios se esperaban. Sin embargo, el diagnóstico podría derivar a conclusiones simplistas que propongan un regreso a estrategias fallidas del pasado; hay que recordar que hasta ahora, las tácticas seguidas, no han evidenciado mejoras tangibles y significativas. Por ello debemos rechazar las propuestas que pretenden encontrar soluciones en el regreso a un gobierno proteccionista y populista, el cual ya demostró sus efectos contrarios al objetivo de enfrentar los problemas con medidas

eficaces, y no con simples paliativos que terminan por agravarlos. En las crisis económicas recurrentes del pasado, el impulso al crecimiento sobre la base de un gasto público deficitario mostró ser una puerta falsa en la búsqueda del desarrollo; esto, a la postre, trajo más problemas que beneficios.

En la actualidad, los verdaderos problemas que frenan el progreso de la economía mexicana tienen que ver con la falta de competitividad de los productos nacionales en los mercados mundiales así como con la falta de competencia interna en diversos sectores económicos. A este último respecto, cabe señalar que es factible propiciar el rápido desarrollo de las tecnologías de la información y de la comunicación; ello, con el fin de que éstas permitan el acceso y la diseminación de información y conocimientos de manera descentralizada. De esta manera se propiciaría que surjan nuevos competidores en sectores en los cuales las limitaciones tecnológicas del pasado reducían la competencia y; además, que éstos puedan ingresar a los mercados sin las trabas burocráticas actuales. Esos adelantos deben ser utilizados para facilitar la toma de decisiones y propiciar la eliminación de barreras para la entrada y la movilidad de los agentes económicos. Éstos son factores poderosos para aumentar la productividad de los países; por ello, hoy menos que antes, el aislamiento no es una opción.

El éxito de diversos países en sus reformas, así como el fracaso de otros con transformaciones similares, muestra que no se trata tanto de decidir si el país sigue por el camino de la globalización y la modernización, sino de qué manera se asegura que las acciones se hagan de manera correcta. El que los resultados de las reformas estructurales del pasado reciente no hayan producido los efectos favorables que de ellas se esperaba, no es consecuencia de las reformas en sí; sino de la manera deficiente en que fueron realizadas, al no asegurar que las empresas privatizadas se desempeñaran en un contexto de competencia suficiente. Lo anterior, para evitar abusos contra los consumidores, o para sujetar a esas empresas a una regulación eficaz y moderna en aquellos casos en que esa competencia no se alcanzara.

En México existen diversas condiciones que explican el porqué después de dos décadas de apuesta por la globalización y la liberalización de mercados no se han registrado los beneficios esperados. Estos motivos tienen que ver con una competitividad restringida de los productores nacionales, que en el contexto de una economía abierta a la competencia internacional, les ha restado capacidad para generar riqueza y empleos. Por una parte, el gobierno, por motivos presupuestales mal enfrentados, resta competitividad al aparato productivo nacional, al tiempo que el marco institucional no tiene la fortaleza para impedir el abuso de agentes con poder de mercado en sectores no sujetos a la competencia. Los factores que de manera directa frenan el crecimiento económico, y la productividad y la competitividad son, entre otros:

- a) tasas impositivas excesivas a los contribuyentes cumplidos ante la incapacidad manifiesta para reducir la evasión;
- b) precios excesivos de los insumos esenciales producidos por empresas públicas y privadas. Tal es el caso de los combustibles, que se venden por encima de su costo de oportunidad para el país, y más caros que los que consiguen los productores externos; y la electricidad, que si bien está subsidiada para los estratos residenciales de bajo consumo, para los productores es más cara que para sus competidores de otros países; los servicios telefónicos y de Internet, particularmente de los usuarios comerciales; servicios de transporte aéreo nacional; servicios financieros, como es el caso de las comisiones bancarias y de las Afores y algunos materiales de construcción como es el cemento;
- c) una gran inseguridad jurídica en cuanto a protección de la propiedad y cumplimiento de contratos;
- d) ausencia de competencia efectiva en sectores productivos no sujetos a la competencia externa, que encarece los costos respecto a los enfrentados en otros países. Algunas autoridades no parecen convencidas de que los monopolios son perjudiciales, y más que combatirlos, los propician, los cobijan, y protegen sus rentas. Por razones culturales y estructurales (institucionales), la información pública y privada necesaria para la toma de decisiones, no es fácilmente accesible para los particulares ni incluso dentro de las estructuras gubernamentales. Este factor es un costo adicional que resta competitividad a la economía; y
- e) incapacidad del gobierno, y de la clase política en general, para impulsar cambios no sólo favorables sino necesarios, en beneficio del bien común.

Los puntos anteriores son obstáculos inmediatos y tangibles al aumento de la actividad económica. Una estrategia completa debe considerar otras cuestiones, a la larga, más importantes; como la educación, el capital humano, la adopción generalizada de tecnologías de la información y comunicación, la innovación, el conocimiento, y la investigación y desarrollo. Estos temas de mayor trascendencia son abordados en otra parte del documento. Pero difícilmente cualquier estrategia que los aborde podrá tener éxito si no se corrigen las desviaciones que la actual ausencia de reglas -claras y justas- en la competencia, tanto interna como externa, genera.

Mientras los productores nacionales tengan que competir con costos de energía, financieros, y de otros insumos indispensables, mayores que los de sus contrapartes de otros países, la economía nacional seguirá perdiendo terreno ante países de mayor empuje, en especial los del sudeste asiático con China a la cabeza. Y es que en esos países sus gobiernos no siguen las estrategias malévolas de restarles competitividad a sus productores por razones de corto plazo y auto derrotables; sino por el contrario, los promueven y cuidan su competitividad internacional.

4. Elementos de una Nueva Estrategia.

Esta estrategia deberá fincarse en dos grandes vertientes:

- a) El mantenimiento de una economía estable y solvente, como condición necesaria para la viabilidad del crecimiento; y
- b) condiciones competitivas para los productores nacionales frente a los del exterior lo cual debe reflejarse en un empleo productivo y bien remunerado de los mexicanos.

5. Una economía estable y solvente

Quienes aspiran a conducir el destino del país deben comprometerse con ciertas conductas mínimas de comportamiento, los cuales impliquen evitar derroches y asegurar que la actividad de país, pública y privada, se financie de manera sana. Ello significa compromisos claros en diversos aspectos. En primer lugar, con finanzas públicas sanas (sin involucrar la renuncia a las políticas anticíclicas en situaciones excepcionales de recesión aguda y prolongada). A ningún irresponsable en materia del dinero público se le debe apoyar para alcanzar el ejercicio de gobierno. Asimismo, deberán comprometerse con el respeto a la autonomía de la autoridad monetaria. Cabe señalar que algunos de los participantes en el foro propusieron que el empleo se sumara al control de la inflación como objetivo del Banco de México; aunque otros de los participantes se declararon en contra de esa propuesta.

México necesita una estrategia que a la vez que asegure la estabilidad, permita el financiamiento solvente de la infraestructura física pública que requiere el crecimiento del país. Es inaplazable eliminar la dependencia excesiva de las finanzas públicas respecto de la renta petrolera, antes de que ésta se acabe; lo que tarde o temprano tendrá que suceder. Por ello, así como por la necesidad de asegurar la competencia de los productores nacionales en los mercados del exterior, entre otros motivos, el próximo gobierno deberá comprometerse con una reforma fiscal que aumente la base gravable, y remueva la estrategia de financiamiento público a costa de la competitividad en el exterior. Los excesivos y abusivos precios de los insumos que vende el sector público, como la electricidad y los combustibles, dejan fuera de la competencia a muchos empresarios mexicanos, y no necesariamente la falta de eficiencia productiva.

Una economía solvente y capaz de generar los recursos para financiar la infraestructura necesaria para el desarrollo requiere, además, que la mayor parte de los mexicanos se incorpore al sector formal de la economía. La economía informal utiliza esa infraestructura pero no contribuye a su financiamiento. Se requieren medidas que faciliten y promuevan la incorporación de la economía informal al sector formal, como la simplificación administrativa y cargas tributarias accesibles, a cambio de ofrecer mejores servicios para los afectados. Pero ello no implica que por razones de clientelismo político, o de debilidad institucional, se deje

de asegurar el cumplimiento de la ley. Es indispensable un compromiso de la próxima administración con la instrumentación de medidas para detener el carácter informal de la economía; luego, en un siguiente paso y de manera gradual, regularizarla, absteniéndose y asegurándose que otros se abstengan del clientelismo político, a cambio de permitir violaciones a la ley por parte de contrabandistas, evasores e invasores de la propiedad ajena.

En general, los subsidios restan recursos para el suficiente financiamiento de las actividades que, en un mundo moderno, debe seguir desempeñando el Estado. Por ello la mayoría de los participantes en el foro se pronunció por la eliminación de tratos preferenciales injustificados. En general, los subsidios son indeseables. Mas en un mundo abierto a la competencia, México debe decidir cuál es la reacción adecuada a los estímulos de inversión que se conceden en otros países; la mayoría de los participantes en el foro se opuso a que se den este tipo de subsidios.

La elevada evasión fiscal promueve la implantación de tasas impositivas excesivas, que restan competitividad a los contribuyentes cumplidos. El combate a la evasión debe ser a fondo, en especial en lo relativo a los impuestos directos. Los esfuerzos -hasta ahora fallidos- para una reforma fiscal se han concentrado más en el IVA, cuando la evasión es más significativa en el impuesto sobre la renta. Ese esfuerzo debe concentrarse más en la modernización del sistema impositivo que en el terrorismo fiscal, el cual ha demostrado de sobra su ineficacia; ha promovido la informalidad y, desde luego ha destruido incentivos a la iniciativa productiva de los mexicanos. Sin dejar de castigar a evasores y con el fin de subsanar lo anterior, se debe promover el cumplimiento fiscal mediante mecanismos de simplificación y adopción de sistemas tributarios en los cuales la vigilancia sea más fácil, una opción serían los sistemas de flujo de caja y de impuesto único.

No se puede exigir a los mexicanos que paguen más impuestos si a la vez no existen compromisos claros respecto del uso adecuado de los recursos así recaudados. El compromiso con la honradez y transparencia debe ser indeclinable y necesita llevarse a cabo mediante mecanismos que a la vez que sirvan para prevenir conductas indebidas, eviten el encarecimiento innecesario de la actividad gubernamental. Los actuales mecanismos son ineficientes, pues promueven desmedidamente el litigio y no aseguran que el abasto gubernamental se realice de manera que se obtengan las mejores condiciones para el erario.

La asignación del gasto público con criterios claros de prioridad deberá asegurar el uso eficiente de los recursos oficiales; poner énfasis especial en los propósitos sociales de la estrategia, (establecidos en párrafos anteriores); en la estrategia de crecimiento, priorizando el fomento a la productividad; pues es ésta la que requiere más y mejor educación, capacitación y promoción a la innovación, el conocimiento y el cambio tecnológico. Es necesario reducir el gasto público corriente y

aumentar el de inversión, en especial en infraestructura. Adicionalmente, los diseños de participación privada en la inversión de empresas públicas deben ser claros y en beneficio de la sociedad y no de los constructores como es el caso de los PIDIREGAS.

La solvencia de las finanzas públicas se puede fortalecer mediante actividades gubernamentales; las cuales, lejos de restar recursos para la financiación de la infraestructura, pueden ser una fuente para su multiplicación en la medida en que esas actividades sean rentables. Es por ello que se debe reformar la contabilidad presupuestal, para promover el gasto público auto financiable, sin que se le asimile el costo a fondo perdido. En especial, la contabilidad de PEMEX y CFE debe sacarse del presupuesto global y sólo contabilizar, en su caso, la parte de subsidios directos, los que deben compensarse con recursos fiscales bien identificados. De otra manera se pierden oportunidades de inversión rentable para el país, por criterios mal diseñados, que lejos de cuidar el buen uso de los recursos, los destruyen.

Toda estrategia de desarrollo debiera asegurar la viabilidad de las finanzas públicas más allá de los ejercicios anuales, y considerar la disponibilidad de recursos para el financiamiento del desarrollo a través del tiempo. Una presupuestación multianual, como la que en otros países enmarca a la presupuestación anual, debe obligar a la previsión de problemas como el de la falta de fondeo de la seguridad social, que hasta ahora han sido ignorados en términos prácticos, al no aparecer en los presupuestos anuales. La presupuestación multianual debe obligar a tomar proyecciones de mediano y largo plazo respecto de la solvencia y futuro de actividades básicas para el desarrollo, como la extracción de hidrocarburos y la oferta de electricidad.

La reforma de ley promovida en 2004 establece que las pensiones de los trabajadores del IMSS deben fondearse con recursos de los propios trabajadores de este instituto y que para tal fin, no se deben utilizar las aportaciones de los patrones, trabajadores derechohabientes ni del gobierno. Esto debe llevarse a la práctica asegurando que los trabajadores del seguro fondeen sus propias pensiones, al igual que los demás derechohabientes del Seguro, resistiendo en su caso las presiones del Sindicato. Por su parte, el sistema financiero debe asegurar el acceso eficiente de recursos a proyectos rentables, en especial de medianas y pequeñas empresas que no tienen acceso al financiamiento externo, y deben enfrentar costos financieros que en nuestro país siguen siendo demasiado onerosos.

Para asegurar la viabilidad de un crecimiento alto y sostenido, la estrategia debe comprometerse con:

- a) Un programa para resolver los problemas subsistentes de solvencia de la seguridad social, en especial los relativos a los trabajadores del gobierno y las paraestatales y de los trabajadores del IMSS;
- b) un plan para aumentar la eficiencia de los intermediarios financieros,

- que promueva la reducción de comisiones por servicios, las de las Afores y las que se cobran a los establecimientos por aceptar tarjetas, de los márgenes de intermediación que son excesivos en comparación con los estándares internacionales, y la reducción de las altas tasas que en la actualidad se cobran por los créditos al consumo;
- c) aumentar la competencia, previniendo y sancionando; en su caso, comportamientos coludidos de los intermediarios, quienes suelen modificar comisiones y condiciones de manera simultánea, lo que pudiera ser indicio de la necesidad de una mayor vigilancia; y
 - d) independizar el buró de crédito de los bancos, los que son juez y parte en el seguimiento de la solvencia de los deudores.

6. Hacia una Economía Competitiva en la Era de la Globalización

Las políticas internacionales suelen ser el principal obstáculo para la competitividad de México en el mundo de la globalización. Estamos perdiendo la batalla no sólo por los logros de los demás, sino por las deficientes acciones propias. Por ello es preciso insistir en la supresión de políticas perversas que dan ventaja a nuestros competidores, ante la ceguera de diversos actores nacionales, quienes no se dan cuenta que tales acciones son contraproducentes. El aparato productivo nacional, para dejar de estar en desventaja frente a sus competidores del exterior, debe tener costos competitivos. Por ello los aspirantes a encabezar el próximo gobierno deben establecer compromisos claros en diversos campos, como los siguientes:

- a) Con la apertura económica del país, comprometerse que en los tratados de libre comercio, en especial el de Norteamérica, no habrá marcha atrás.
- b) Un sistema fiscal que se base más en gravar el consumo, la reducción de la evasión y el aumento de la base de contribuyentes, que en gravar el esfuerzo productivo y la creación de empleos.
- c) Adoptar como criterio en la fijación de precios y tarifas de los insumos que provee el sector público, que los productores nacionales puedan disponer de ellos en condiciones que no los dejen en desventaja. Para ello deben adoptarse referencias realistas, con criterios diferentes a los meramente recaudatorios, y en concertación con el sector privado.
- d) Una reforma laboral que respetando los derechos adquiridos, promueva la creación de nuevos empleos. La inflexibilidad laboral resta competitividad sin mejorar las condiciones generales de los trabajadores. México tiene una legislación laboral que protege, aunque de manera ineficaz, el trabajo actual. Es tiempo de adoptar una legislación que también promueva la creación de nuevos empleos, mejor remunerados.
- e) Promover la competencia interna, que asegure que los bienes

y servicios disponibles internamente y proveídos por el sector privado, alcancen también niveles competitivos con el exterior.

- f) En el caso de los sectores “regulados”, promover una regulación sectorial moderna independiente, mediante instancias autónomas tanto del resto del sector público como de los propios agentes regulados.
- g) Fortalecer a la autoridad de competencia como organismo autónomo de interés nacional; y establecer la autonomía efectiva de las demás comisiones reguladoras, que aisle la regulación de los vaivenes políticos y contribuya a evitar la captura regulatoria.
- h) Es necesario eliminar trabas y regulaciones excesivas, sin dejar de aplicar de manera eficaz las que se justifican. En México las regulaciones existentes incluyen muchas sin justificación y excluyen otras, pocas pero importantes para el funcionamiento económico ordenado.
- i) Abstenerse de nombrar funcionarios que hayan tenido vínculos cercanos con las empresas a ser reguladas, además de tomar las acciones necesarias para evitar el conflicto de intereses en el quehacer público
- j) En cuanto a crear condiciones competitivas con las prevalecientes en el exterior, mención especial merecen los requisitos aduaneros, que parecen más estar diseñados para el abuso, que para promover la competitividad de México en el mundo.
- k) La deducción completa e inmediata de los gastos en innovación, investigación y desarrollo de las empresas. Algunos participantes se pronunciaron por la deducción completa e inmediata de todos los gastos de inversión, por considerarlos un costo como cualquier otro. En este sentido, se abogó por la adopción de un impuesto al flujo de caja de las empresas, que permite la deducción de todos sus gastos, en lugar del actual impuesto sobre la renta.
- l) Permitir el acceso abierto a competidores nacionales y extranjeros a actividades sujetas a permisos y concesiones cuando ello sea posible (en especial en transportes y telecomunicaciones).
- m) Concentrar la actividad productiva del Estado en los sectores que le reserva la Constitución, retirándolo de otras actividades ajenas a su labor de gobierno, las que deben ser realizadas por el sector privado en condiciones de competencia.
- n) Permitir el uso y la oferta de nuevas tecnologías. Un ejemplo en contrario son los criterios de la autoridad respecto de que se necesita concesión para prestar servicios de telefonía por Internet. Si tal es el caso, pues que se la den a todos los interesados sin mayores trabas. Otro ejemplo, es el de los años en que la autoridad les negó a cableros la posibilidad de prestar servicios de voz por sus redes. La adopción rápida de nuevas tecnologías es precondition de competitividad en la nueva economía de la información y el conocimiento.

Un tema que pudiera ser importante pero sobre el cual no hubo consenso es el de la política cambiaria. La mayoría de los asistentes al foro se pronunció por un régimen de tipo de cambio flexible. Bajo ese régimen la autoridad monetaria no puede fijar el valor del peso, pero puede influirlo indirectamente a través de la política monetaria. El punto en disputa es, si al fijar sus objetivos monetarios la autoridad debe concentrarse sólo en su impacto sobre la inflación, y no sobre su efecto indirecto sobre otras variables, como el tipo de cambio en un sistema de flotación libre.

Para algunos participantes, el tipo de cambio no debe ser instrumento activo para promover la competitividad, pero tampoco debe descuidarse su impacto sobre el sector productivo. Bajo el actual régimen cambiario observamos una revaluación del peso frente al dólar, que si bien es secundaria a la política monetaria instrumentada por el Banco de México, encarece nuestras exportaciones y abarata las importaciones, dañando el aparato productivo nacional. Pero un número importante de asistentes se pronunció en contra de que la estrategia recomendada incluyera al tipo de cambio, bajo la idea de que con un régimen cambiario flexible, el mercado lo determina automáticamente en su nivel más apropiado para el país. De conformidad con el criterio seguido para la elaboración de este documento, de dar cabida a todas las posiciones, aquí simplemente se deja plasmado el desacuerdo.

Respecto de algunas de las causas de que el tipo de cambio real se haya apreciado recientemente, hubo menos desacuerdo. El tipo de cambio real ha alcanzado niveles históricamente elevados, que dejan fuera de competencia a los productores nacionales. En buena medida esto se debe al encarecimiento de los insumos domésticos, resultado de las políticas de corte recaudatorio y hasta confiscatorio en la fijación de precios y tarifas del sector público, así como de la práctica de soslayar y hasta propiciar los monopolios, hoy por hoy entre los principales obstáculos inmediatos para el desarrollo económico y social de México. En ese sentido, el abandono de la estrategia de equilibrar las finanzas públicas mediante precios y tarifas de bienes y servicios públicos, así como el fomento a la competencia, deberán traducirse en un tipo de cambio real (precio de los comerciables entre el de los no comerciables), más competitivo en los mercados internacionales.

D. Políticas Públicas para la Igualdad de Oportunidades

Nora Claudia Lustig Tenenbaum y Luis Felipe López Calva (coordinadores/relatores)

Participantes en orden alfabético:

Kirsten Appendini

Myriam Arabian Couttolenc

Diódoro Carrasco Altamirano

Fernando Cortés Cáceres

Rodolfo De la Torre García

Magda Jan Argüello

Lorenza Martínez Trigueros

Julietta Quilodrán Salgado

Introducción

En 1968 México tenía 12 millones de personas que vivían en la extrema pobreza; en 2004 la cifra alcanzó los 18 millones. A finales de los años sesenta la proporción de personas que viven en extrema pobreza oscila alrededor del 20 por ciento. Por otra parte, el porcentaje de ingreso que recibe el 10 por ciento de la población más pobre es entre 1 y 2 por ciento, mientras que el 10 por ciento más rico recibe el 40 por ciento. La escolaridad promedio del 10 por ciento de las personas más pobres es de 4 años; la del 10 por ciento más rico es de 12 años. La tasa de mortalidad infantil de los municipios más pobres es de 60 niños por cada mil nacidos vivos; la de los más ricos arriba de 17.

Las cifras anteriores muestran que tanto la desigualdad como la pobreza en México son muy elevadas. La desigualdad y la pobreza, además de representar un problema ético, son factores que limitan el crecimiento económico.

La reducción de la desigualdad de oportunidades y erradicación de la miseria es uno de los mayores retos que enfrentará el próximo gobierno. La desigualdad se refleja, primordialmente, en aspectos relacionados con la salud, la educación y las posibilidades de generación de ingresos en los hogares. Asimismo, la desigualdad tiene un patrón regional que demanda acciones de desarrollo regional en zonas que se han rezagado con respecto al resto del país. En México coexisten niveles de desarrollo sensiblemente desiguales, lo cual es inaceptable para un país con un nivel de ingreso y de recursos como el de nuestro país.

Diagnóstico

2.1 Pobreza

De acuerdo con mediciones del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, ésta ha disminuido en los últimos ocho años. En particular, durante el presente gobierno la pobreza alimentaria (pobreza extrema) ha bajado del 24.3 % al 17.2 % entre 2000 y 2004. Sin embargo; si se considera como parámetro la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), es decir, para el año 2015 reducir la pobreza extrema a la mitad del nivel presentado en 1990; la pobreza no se ha reducido al ritmo requerido para cumplir con dicha meta. Es necesario, por lo tanto, hacer un esfuerzo mayor en este objetivo prioritario.

La pobreza ha disminuido, fundamentalmente, en el área rural. Los cambios en niveles de pobreza en zonas urbanas no son estadísticamente significativos entre 2000 y 2004. La pobreza urbana prácticamente no ha

cambiado. Tomando al total de los pobres, también se ha presentado un fenómeno nuevo: entre los pobres, el porcentaje de personas del sector urbano ha ido aumentando.

La reducción en niveles de pobreza en zonas rurales refleja el crecimiento en este sector; este cambio proviene de ciertas áreas geográficas y productos específicos. En zonas rurales menos dinámicas, los hogares han reducido sus niveles de pobreza mediante estrategias de diversificación de ingresos, éstas implican decisiones de migración y actividades no agrícolas que incluyen los servicios. Es probable que las remesas hayan jugado un papel importante en la reducción de la pobreza; sin embargo, no se cuenta con la información suficiente para cuantificar su efecto. A pesar de la mejora del sector rural, el impacto de las remesas y otras actividades es -en promedio- muy heterogéneo y subsisten zonas sumamente rezagadas.

Si bien el programa de combate a la pobreza "Oportunidades" juega un papel importante en la explicación de la reducción de niveles de pobreza entre 2000 y 2004; éste no puede explicar la baja reciente en el sector rural, dado que, entre 2002 y 2004 el programa ya no expandió su cobertura. A pesar de ello es importante reiterar que la eliminación del programa tendría un efecto negativo inmediato, pues incrementaría los niveles de pobreza de manera significativa, además de su impacto perjudicial en el desarrollo humano.

2.2 Desigualdad

La desigualdad en México ha disminuido entre 2000 y 2004, al pasar el índice de Gini del 0.536 al 0.506. La disminución mayor se da en el sector rural aunque llama la atención que la desigualdad entre los pobres (medida ésta por el índice de pobreza sensible a la desigualdad) ha crecido en los últimos años. Por otra parte, aun con la disminución observada, México se encuentra en el grupo de países con mayor desigualdad.

2.3 Educación

La pobreza es un concepto que trasciende a la falta de ingresos adecuados e incluye niveles bajos de educación y salud. La educación muestra un patrón diferenciado por niveles educativos. En educación básica el problema central es poder ofrecer mayor calidad y en menor escala cumplir con la cobertura. Además, el promedio nacional en evaluaciones de desempeño es el más bajo entre los países de la OECD y el segundo más bajo en Latinoamérica, estas evaluaciones muestran variabilidad por tipo de provisión: privada, pública, urbana, rural e indígena. Los niveles de desempeño más bajos están en las escuelas rurales e indígenas. En la educación media y media superior sigue existiendo un problema de cobertura, aunado éste a las deficiencias en calidad. La modalidad de provisión -en secundaria- que más ha crecido en los últimos cinco años es la telesecundaria; ésta representa ya alrededor del 30% de la oferta educativa pública en el país. Además, los contenidos educativos muestran

deficiencias que afectan la inserción laboral de los jóvenes.

2.4 Salud y Nutrición

En las últimas décadas ha habido grandes avances en materia de salud básica, como es el caso de los programas de vacunación, área en la que México es líder a nivel internacional. Aun así, existen retos causados por la segmentación del sistema de salud, la definición de aspectos de financiamiento de la salud y su relación con el mercado laboral. La creación del Seguro Popular ha extendido la cobertura de salud en la población pobre, lo cual es un avance en la provisión generalizada de estos servicios, pero ha sido concebido como una estrategia de transición hacia un esquema de salud integral que ofrezca un mejor contexto institucional para erradicar la desigualdad.

México, según lo demuestran los indicadores de salud, tiene un acervo de ésta por debajo del esperado debido a que es un país clasificado como de ingreso medio alto. Si bien la esperanza de vida al nacer, para el promedio de la población, es consistente con el nivel de ingreso per capita de México, la tasa de mortalidad infantil es 22 por ciento más alta de la esperada. La tasa de mortalidad materna es mucho más alta de lo que debiera ser y; además, si se toma la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs) en la cual los países se comprometen a disminuirla en tres cuartas partes entre 1990 y 2015, la evolución a partir de 1990 es insuficiente. Aunado a lo anterior, en México existe un alto nivel de desigualdad en indicadores de desarrollo social y humano, tanto entre individuos como entre regiones.

Cabe mencionar que la alta desigualdad en los indicadores de salud, los logros a nivel nacional, e incluso los de nivel estatal, no necesariamente significan avances en las condiciones de salud de los grupos más pobres. Si lo que se pretende lograr es una disminución en la tasa de mortalidad infantil con énfasis en aquellos grupos que inician con tasas más altas, es necesario considerar el grado de desigualdad intermunicipal.

Por último, es importante destacar que la estructura de financiamiento del gasto en salud ha contribuido a dos de los problemas más graves que caracterizan al panorama de la salud en México: a) las "brechas de salud" las cuales desfavorecen a la población de menores ingresos y, en general, a la población en las regiones rurales, y b) las "trampas de la pobreza". El "gasto de bolsillo" que realizan directamente los hogares alcanza niveles ineficientes, dada la limitada cobertura de los sistemas de aseguramiento público y privado.

2.5 Política Social

La política social en México ha evolucionado hacia esquemas con un mayor nivel de focalización en intervenciones específicas, como es el caso del programa más importante de combate a la pobreza, el programa "Oportunidades", a la vez que el gasto para desarrollo social ha aumentado en términos per cápita, como porcentaje del PIB y como porcentaje del gasto programable.

A pesar de los logros anteriores y de existencia de programas más progresivos introducidos en los últimos diez años, sigue existiendo una gran dispersión de programas e intervenciones específicas. Existen actualmente programas que se destinan a un mismo objetivo, pero que son responsabilidad de instancias diversas en el gobierno federal, lo cual reduce la eficacia de las intervenciones (por ejemplo, más de diez diferentes programas de micro-crédito, a cargo de por lo menos cuatro diferentes instancias federales).

La evolución del gasto público se ha reflejado en patrones que resultan en un efecto agregado neutro, cuando no regresivo. Debe reiterarse, sin embargo, que se ha invertido en los últimos años en políticas focalizadas que son progresivas, como los programas "Oportunidades" y "Seguro Popular".

2.6 Empleo y Transición Demográfica

La persistencia de la pobreza urbana hace evidente la necesidad de generar mayor crecimiento económico y que dicho crecimiento pueda generar un mayor número de empleos. Sin embargo, es improbable que se pueda crecer –aun en los escenarios más optimistas– a las tasas requeridas para absorber a la población que hoy se encuentra en el llamado sector informal, así como emplear a la población que se incorpora cada año al mercado de trabajo. El acervo de desempleo y subempleo, sumado a la dinámica demográfica que cada año incorpora a más población al mercado laboral haría necesario crecer –según algunos economistas– a tasas superiores al 10% durante varios años, lo cual se presenta como un reto prácticamente inalcanzable. Se estima que por cada punto porcentual de crecimiento en el producto, se logra un punto porcentual del mismo en el empleo formal. La estabilidad económica es una precondition para programas exitosos de redistribución; el crecimiento económico dentro de la estabilidad macroeconómica es solamente una condición necesaria, aunque de ninguna manera suficiente, para reducir la desigualdad y combatir la pobreza de manera exitosa.

Desde el punto de vista del crecimiento, lamentablemente no se ha aprovechado hasta ahora el llamado bono demográfico (el contar con una alta proporción de adultos en edad de trabajar). Conjuntamente, la razón de dependencia se revertirá en el año 2030 y la pobreza empezará a adquirir un carácter relacionado con población de la tercera edad. Asimismo destaca el hecho de que la pobreza femenina ha crecido en importancia e implica aspectos relacionados con carencia de ingresos y de patrones de uso del tiempo.

3. Propuestas

Cualquier programa de combate a la pobreza y la reducción de la desigualdad requieren tener como requisito la búsqueda del crecimiento sostenido como condición necesaria. El crecimiento, sin embargo, no es suficiente para lograr la reducción deseada en las tasas de pobreza; de

hecho, la reducción de la desigualdad hace que el crecimiento económico sea más efectivo en el logro de los objetivos de reducción de la pobreza. Existen así razones normativas pero también prácticas que hacen de la reducción de la desigualdad una prioridad en cualquier programa de política pública en México. El conflicto entre distribución y eficiencia es inexistente en un país que parte de altos niveles de desigualdad y que tiene también espacios importantes de avance en su eficiencia y competitividad. Es posible diseñar políticas que reduzcan la desigualdad y alienten el crecimiento, generando círculos virtuosos. A continuación se presentan algunas políticas específicas que generarían una dinámica de mayor equidad.

3.1 Políticas Públicas con Énfasis Regional y Objetivos de Desarrollo del Milenio a Nivel Estatal y Municipal

Las políticas públicas deben reconocer en su diagnóstico y en sus instrumentos las diferencias regionales. La programación del gasto, por ejemplo, debe contemplar la figura de regiones y micro-regiones para su ejecución. La inversión en infraestructura, por ejemplo, tiene un impacto regional y, por lo tanto, debe partir de diagnósticos que consideren lo regional como unidad de intervención. La creación de fondos presupuestales, cuyo objetivo es invertir progresivamente en regiones que se rezagan respecto al resto de la economía, es un instrumento de política que debe considerarse.

Las políticas de desarrollo regional, además, deben atacar todo tipo de discriminación entre subregiones, grupos o individuos. Asimismo, pueden beneficiarse de la participación comunitaria y generar mayor cohesión y organización local de manera complementaria y consistente con la acción pública.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que fueron diseñados esencialmente para países de ingreso bajo, son relevantes para México si desagregamos los indicadores de logro por región y grupos socioeconómicos. En México existe una gran desigualdad en indicadores de logro en salud, desigualdad que también se refleja en el hecho de que coexisten los indicadores de la pobreza, como el alta tasa de mortalidad materna, con enfermedades crónico-degenerativas, típicas de países en un nivel de desarrollo medio y alto. En México, para darle mayor relevancia a los ODMs se deben replantear dichos objetivos mediante la desagregación regional de los indicadores y el establecimiento de ODMs a nivel subnacional.

3.2 Transparencia y Rendición de Cuentas

Tanto desde el punto de vista del fortalecimiento democrático como desde una perspectiva de tener política pública de mayor calidad, es indispensable hacer énfasis en la necesidad de instancias específicas de transparencia y rendición de cuentas en los programas sociales. En este

sentido debe destacarse que en los últimos años se ha desarrollado una cultura de evaluación en el ámbito de las políticas públicas y especialmente en las políticas sociales, misma que debe continuarse y fortalecerse por su importancia en términos de ciudadanía y de provisión de información para el ajuste y rediseño de las políticas.

3.3 Continuidad de los Programas Focalizados de Desarrollo Humano y Protección Social

Uno de los grandes retos para intervenciones de política que muestran efectos positivos es su continuidad. Históricamente, los programas sociales han estado sujetos a ciclos políticos, lo cual puede conllevar un enorme desperdicio de recursos si existen rupturas en programas cuyas evaluaciones muestran resultados positivos de manera robusta. Uno de los más importantes logros de la actual administración fue el continuar y fortalecer programas focalizados que se diseñaron e implementaron en el periodo presidencial anterior. De lo contrario, muy probablemente la pobreza rural hubiese aumentado o, por lo menos, no hubiera disminuido al ritmo observado. Una política pertinente debe consistir en dar continuidad a políticas que han mostrado ser efectivas de acuerdo con indicadores objetivos. El “blindar” políticas que han mostrado resultados de los ciclos políticos es una expresión básica de una política social de Estado y de un compromiso de la sociedad con la equidad.

3.4 Mercado Laboral

Una reforma central es la que se refiere a la revisión de la legislación laboral. La Ley Federal del Trabajo data de 1930 y refleja las necesidades de un país con características distintas. Con base en la revisión de experiencias laborales en otros países (experiencias de las cuales se puede aprender) se hace necesario rediseñar una reforma laboral enfocada a la igualdad de oportunidades, con énfasis en la protección social, y a la vez que favorezca una mayor flexibilidad y capacidad de absorción de mano de obra en el mercado laboral. La legislación actual, de alguna manera, institucionaliza la desigualdad. La reforma deseable debería incluir, entre otros, los siguientes elementos específicos:

- a) Reducir costos de contratación y despido para los empleadores, de manera que se reduzca el costo por empleo formal.
- b) Hacer que la protección social esté menos vinculada a la condición laboral específica.
- c) Ser consistente con una visión integral de los sistemas de seguridad social, incluyendo seguro popular.
- d) Flexibilizar también horarios, de manera que se favorezcan esquemas de protección social costo-eficiencia en empleos eventuales.
- e) Al disminuir el costo de despido deberá contener un esquema de seguro de desempleo fiscalmente sostenible.

- f) Ofrecer cobertura a empleos actualmente desprotegidos y sin regulación, como el mercado laboral de servicio doméstico.
- g) Revisión de edad mínima para retiro.

La informalidad conlleva a una mala calidad en el empleo e inexistencia de protección social, pero también a vulnerabilidad política y clientelismo político.

3.5 Reforma Fiscal para Financiar una Sociedad con Igualdad de Oportunidades

Toda política propuesta de combate a la pobreza y reducción de la desigualdad debe acompañarse de una definición clara sobre cómo será financiada. Para ello, se debe especificar si la política específica requiere:

- a) Reasignación de fondos, en cuyo caso se debe hacer explícito en que parte del presupuesto se harán recortes para financiarla (reducciones en otros programas sociales o recortes en programas de otras áreas de gasto).
- b) Generación de nuevos recursos fiscales, de manera que se lleven a cabo reformas a la estructura fiscal o al sistema recaudatorio, con montos específicos, para determinar la sostenibilidad financiera del programa en cuestión.
- c) Mayor endeudamiento, lo cual implicaría analizar el costo-beneficio intertemporal de la decisión.
- d) La claridad en términos de las formas de financiamiento permite llevar a cabo una evaluación de la viabilidad de las políticas y del efecto agregado distributivo, y de eficiencia, de la intervención propuesta.

Actualmente México recauda alrededor de 13% del PIB por impuestos, incluyendo los que provienen del ingreso petrolero. Si se elimina este último componente, la recaudación cae a niveles cercanos al 10%, nivel que se encuentra entre los más bajos de Latinoamérica y la carga tributaria de los países europeos ronda entre un 35% y un 45% del PIB. Dado esto, se recomienda hacer énfasis en una reforma fiscal integral como opción de financiamiento de los programas sociales dirigidos a la igualdad de oportunidades, con un compromiso político y legislativo claro respecto a la utilización progresiva de la recaudación.

3.6 Énfasis en Capital Humano: Educación y Salud

La inversión en capital humano es una de las políticas que pueden tener un mayor impacto en términos de reducción de la desigualdad y mejoramiento de las condiciones para el crecimiento.

En políticas de educación y salud, específicamente, existe un debate sobre la universalización versus focalización de los subsidios. En general,

el nivel de universalización debería depender de las externalidades generadas por la inversión, del costo-efectividad de la focalización y de la incidencia distributiva de distintas opciones. En el caso de la educación, por ejemplo, no existe discusión respecto a la universalidad necesaria en la provisión de educación básica, media y media superior. El énfasis en la aplicación de recursos públicos para mejorar la cobertura y calidad en estos niveles, tendrá como resultado una mejoría en la incidencia del gasto y un potencial impacto en la reducción de la desigualdad.

Actualmente, los problemas de cobertura se presentan desde el nivel medio y medio superior. Además de los retos en términos de expansión de cobertura, existe una preocupación importante por los indicadores de calidad en todos los niveles, especialmente en educación básica y media. La corrección de estas deficiencias deben considerar el marco de descentralización en que se desenvuelve la responsabilidad educativa de los Estados desde hace más de diez años, así como también la importancia que tiene en este sentido la relación con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Existen experiencias de cambios en la estructura de incentivos a los maestros en estados como Aguascalientes, Colima y Nuevo León, por mencionar los de mayor éxito; éstos han resultado en su posicionamiento como líderes en las evaluaciones estandarizadas, si bien todavía con un camino importante por recorrer. Existen espacios de reforma a nivel estatal que pueden incidir sobre mejoras educativas significativas.

En todos los casos, tanto a nivel nacional como estatal, la mejora en calidad educativa y el diseño de políticas más eficaces en éste sector, requieren una cultura de evaluación y transparencia que permita llevar a cabo más trabajo de evaluación y generación de información, así como mecanismos que permitan hacerla pública.

La segunda dimensión central en el área del capital humano es la política de inversión en salud y protección social. Una primera recomendación en este campo consiste en priorizar en la inversión en salud de los niños a temprana edad; esto, con el fin de mejorar sus condiciones iniciales y su aprovechamiento escolar. Intervenciones nutricionales en este grupo de edad y de protección en salud a sus madres durante el embarazo y en la etapa posterior a éste, tienen una importancia fundamental para romper el círculo vicioso intergeneracional de la pobreza. Es importante destacar que los avances en términos de reducción de mortalidad materna y mortalidad infantil son más lentos de lo que requerirían las metas comprometidas en los Objetivos del Desarrollo del Milenio, especialmente en ciertas regiones del país, como Chiapas, Guerrero y Oaxaca. Un esfuerzo por la igualdad de oportunidades debe considerar a estos grupos y regiones como prioritarios.

Con el propósito de disminuir las brechas de salud y, a la vez, superar las "trampas de la pobreza" que afectan a la población de menores ingresos, es imperativo establecer un esquema de aseguramiento en materia de salud que cumpla las dos condiciones siguientes:

- a) Cobertura universal: todos los ciudadanos tendrían derecho a los beneficios de este seguro.
- b) Financiamiento con recursos fiscales: el costo de la atención sería cubierto con recursos provenientes del presupuesto federal, es decir, el financiamiento estaría basado en el cobro de impuestos que presumiblemente implican un esquema progresivo. Por razones de equidad, se podría considerar la conveniencia de que la población con mayores ingresos contribuyera parcialmente al financiamiento de este seguro. Asimismo, por razones de eficiencia, se podría establecer un co-pago, es decir, que los beneficiarios hiciesen un pago al momento de recibir los servicios con el objeto de regular el uso de este beneficio.

3.7 Ampliar la Información Disponible para Diseñar Políticas a Nivel Estatal y Municipal y Poder Monitorear su Desempeño

Se debe reforzar el levantamiento de información para que se puedan comprender mejor los patrones regionales de pobreza. Por ejemplo, es fundamental el levantamiento de un Censo Agrícola de manera periódica, pues el último censo de este tipo al día de hoy data de 1992. Como un segundo ejemplo importante, La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares es demasiado agregada y no permite analizar los patrones regionales de la pobreza, además que no es una encuesta específicamente diseñada para medir la pobreza y la desigualdad.

E. Estrategias para un Federalismo Gobernable ante el Ciudadano

Bernardo González-Aréchiga, Pedro Torres Estrada, Carlos de la Cruz Ledezma y Mariana Gabarrot Arenas (coordinadores/relatores)

Participantes en orden alfabético:

Daniel Barceló Rojas	Sergio Elías Gutiérrez Salazar
José Luis Caballero Ochoa	Armando Jiménez San Vicente
Enrique Cabrero Mendoza	María Solange Maqueo Ramírez
Felipe de Jesús Cantú Rodríguez	Enrique Martínez y Martínez
Eloy Cantú Segovia	Mauricio Merino Huerta
Gabriel Cavazos Villanueva	Alejandro Mungaray Lagarda
Hilda Catalina Cruz Solís	Michael Núñez Torres
Jorge Chávez Presa	Miguel Rábago Dorbecker
Fernando Elizondo Barragán	Mireille Roccatti Velázquez
Miguel A. Eraña Sánchez	Raúl Rodríguez Barocio
Rafael Estrada Michel	Ana Rosa Payán Cervera
Hugo Eric Flores Cervantes	José Luis Prado Maillard
Marcela González Salas P.	Carlos Manuel Vázquez Álvarez
Tonatiuh Guillén López	

1. Justificación

La falta de funcionalidad e imprecisión en la distribución de competencias, facultades y recursos entre la federación, los estados, y los municipios, ha venido a agravar la ineficiencia gubernamental en la respuesta a las demandas ciudadanas, donde las necesidades fundamentales no están siendo atendidas oportunamente.

Bajo este contexto se requiere de una verdadera coordinación entre instancias gubernamentales, así como una mayor y mejor distribución de obligaciones, facultades y recursos. Por lo tanto, las diversas recomendaciones de política pública serían poco efectivas, ya que la disfuncionalidad del sistema limita el impacto y la efectividad de las mismas. En este sentido, consideramos pertinente plantear estrategias de política pública que logren en primera instancia estabilizar el sistema federal, y lo hagan gobernable ante el ciudadano, en tanto la situación política permita una reforma integral.

El papel de los actores políticos federales hacia el 2007, independientemente de quien sea electo presidente de la República y de cómo quede conformada la sexagésima legislatura del Congreso de la Unión, debe coadyuvar en la orientación a los ejecutivos, legislaturas estatales y ayuntamientos del país, para garantizar relaciones intergubernamentales tersas y funcionales que permitan implementar políticas públicas con un alto impacto.

En este documento, se propone una estrategia por etapas, la cual reordenará las acciones de los tres órdenes de gobierno y los tres poderes de la unión. De esta forma, será posible construir de manera progresiva la gobernabilidad, sin requerir una profunda reforma constitucional en el corto plazo. Es decir, proponemos una nueva práctica federalista que reconstruya las relaciones gubernamentales, fortalezca la legalidad y

propicie la consolidación democrática. El resultado final de la estrategia planteada será una mayor efectividad de los poderes públicos, en condiciones de equidad para los ciudadanos, bajo el contexto político actual.

Objetivos de un Federalismo Gobernable

Con las propuestas para un Federalismo Gobernable se busca:

- a) Asegurar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales del Estado con respecto al ciudadano y el adecuado ejercicio de las facultades concurrentes de los tres órdenes de gobierno, reforzando los mecanismos de subsidiaridad y solidaridad.
- b) Avanzar hacia un “Federalismo colaborativo solidario y asimétrico”, con nuevos modelos de colaboración y coordinación entre los tres órdenes de gobierno, y entre éstos y la ciudadanía.
- c) Consolidar las condiciones que permitan a las instituciones del Estado cumplir con eficiencia, eficacia y responsabilidad pública sus fines últimos, de bienestar social y de desarrollo para la Nación y sus habitantes.

2. Diagnóstico

El federalismo aparece como la forma de Estado mediante la cual las distintas competencias se distribuyen entre federación, estados y municipios. En el caso mexicano, esta distribución ha sido disfuncional como consecuencia de los siguientes factores:

- a) La fuerte figura del Poder Ejecutivo Federal ha sido decisiva y ha jugado un papel clave en detrimento del respeto de las competencias de los otros órdenes de gobierno.
- b) Contrario al espíritu federal, las 50 reformas realizadas al artículo 73 constitucional han fortalecido y ensanchado las facultades de la federación y disminuido las de los estados.
- c) El fortalecimiento del municipio producto de las reformas al artículo 115 constitucional no se han acompañado de recursos y de un fortalecimiento institucional.
- d) Como consecuencia de los dos puntos anteriores, los estados han visto disminuido su catálogo de competencias.
- e) Tanto la fórmula de coordinación fiscal como el ejercicio de facultades fiscales y de deuda han estado en constante debate. El volumen de fondos a disposición de estados y municipios ha crecido, pero se ha propiciado una dependencia de las transferencias federales y se han generado incentivos negativos para el desarrollo de bases fiscales propias (como el impuesto predial). La fórmula vigente reconoce aportaciones y necesidades pero no premia la recaudación.
- f) A pesar del aumento en las transferencias federales, los recursos de muchas entidades federativas y municipios siguen siendo insuficientes para cumplir sus compromisos constitucionales.

- g) Tradicionalmente, los municipios en México siguieron la misma suerte que los estados frente a la federación, es decir, el Ejecutivo Federal controlaba políticamente a los gobernadores y éstos a su vez controlaban a sus presidentes municipales. Es decir, se ha dado una limitación extraconstitucional de las facultades de estados y municipios.
- h) El fin del sistema político de partido hegemónico ha dado paso a una nueva correlación de fuerzas políticas en los poderes legislativos y ejecutivos de la Federación y de los estados, así como en los ayuntamientos de los municipios del país. Este proceso lleva implícito un quiebre de la subordinación tradicional de la periferia al centro.
- i) La descentralización de la década de los 90 amplió la disponibilidad de recursos de estados y municipios pero los restringió a usos fijos con escasa flexibilidad presupuestaria y operativa ya que estos recursos vienen "etiquetados" para fines determinados. No resolvió los retos de la asimetría entre competencias y recursos.
- j) Como consecuencia de lo anterior, se permitió la reaparición de cacicazgos locales dando lugar a nuevas formas de control político a nivel local.
- k) Pese a los conflictos y controversias judiciales, todavía no se ha logrado el tránsito de un estado de orden a un verdadero estado de derecho en las entidades federativas que deje en claro las relaciones intergubernamentales. Esto ha ocasionado la duplicidad de funciones entre delegaciones federales, gobiernos estatales y municipales.
- l) La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) está transformando el federalismo al otorgar certeza jurídica para casos particulares en materia de competencias; sin embargo, la insuficiencia de medios jurisdiccionales y la falta de generalidad (en ciertos casos) en la aplicación de las sentencias de la SCJN no ha permitido hacer respetar por estos medios las competencias constitucionales de los estados y municipios. Se trata además de un proceso lento que inhibe la presentación judicial de controversias.
- m) Se ha buscado el respeto de las competencias y la negociación por medios políticos entre los tres órdenes de gobierno, ejemplos de ello son la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), la Asociación de Municipios de México (AMMAC), la Federación Nacional de Municipios de México (FENAM) y la Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC).
- n) También han surgido agendas muy diversas que buscan reformar los criterios de distribución de obligaciones, facultades y recursos, como las agendas municipalistas de reforma al Artículo 115 de la Constitución, los Acuerdos de San Andrés Larraínza, la Reforma del Estado impulsada por la Asociación Nacional para la Reforma del Estado y los acuerdos de la Primera Convención Nacional Hacendaria.

El modelo federal mexicano atiende a una visión simétrica, sin embargo, las diferencias de desarrollo, competitividad y capacidades son evidentes entre entidades y entre municipios. Esto es patente en el caso de: políticas sociales; recaudación fiscal; administración del agua, residuos y recursos no renovables; calidad de procesos y órganos electorales; transparencia y rendición de cuentas de autoridades públicas, por señalar sólo algunos.

Al existir un catálogo rígido de competencias para todos los municipios, sin tener en cuenta las grandes diferencias que existen entre ellos, se ha ocasionado la falta de cumplimiento de algunas de sus obligaciones frente a la ciudadanía. Si bien es una potestad de las entidades locales transferir a otra instancia las competencias que no puede cumplir, esta transferencia sólo se realiza si la municipalidad acepta su incapacidad y lo solicita de manera expresa. A pesar de las carencias, esto no siempre sucede. En consecuencia, algunos servicios básicos dejan de prestarse y se acentúan las desigualdades de servicios entre municipios. Es decir, la ausencia de un proceso expedito de subsidiaridad, ha propinado un tratamiento igual entre desiguales lo que ha acentuado la desigualdad.

Aunque son menores, también hay diferencias entre los estados en términos de su capacidad para cumplir con sus competencias. En este caso no existe un mecanismo expedito para que la federación asuma estas competencias ya que se han utilizado poco las facultades implícitas para subsanar carencias de facultades explícitas, lo que ha hecho poco flexible nuestro federalismo. Nuevamente, tenemos tratamiento igual entre desiguales.

En contraste, algunos países han transmutado su modelo federalista simétrico hacia uno asimétrico, en donde el reconocimiento de las desigualdades permite atacar la problemática de raíz, apoyando más a los que más lo necesitan y llevando a un grado de madurez a los que cuentan con las características suficientes para ejercer plenamente sus facultades. La respuesta a estas condiciones ha dado lugar a un sistema federal competitivo (entre desiguales), en contraste con el federalismo colaborativo que ha caracterizado a países que han logrado renovar su función pública.

La falta de mecanismos y prácticas de coordinación agravan los problemas que genera la inadecuada división de obligaciones, recursos y competencias. Los convenios entre estados y municipios han sido insuficientes para que los primeros presten íntegramente o de manera coordinada los servicios que los últimos no puedan prestar adecuadamente. La subsidiaridad entre órdenes de gobierno es insuficiente para cumplir responsabilidades mínimas del Estado frente al ciudadano.

Las áreas metropolitanas con municipios conurbados han crecido en número e importancia. Actualmente 32 zonas concentran al 49% de la población y el 70% del PIB nacional. Algunas de ellas involucran municipios de dos entidades federales diferentes. La falta de coordinación

de acciones municipales causa duplicidades, así como serios problemas de aprovechamiento de economías de escala y diversidad de estándares que generan costos innecesarios tanto en ciudadanos como a la actividad económica. La coordinación se dificulta seriamente por el marco constitucional y la inseguridad jurídica y temporal de los convenios de coordinación.

Bajo estas condiciones, la actuación de los gobiernos no ha sido efectiva para cumplir con el “fin último del Estado” (Bien Común General y Estado de Derecho) ni para garantizar los derechos que la Constitución asigna a los ciudadanos tampoco lo ha sido para el aprovechamiento del territorio o para el desarrollo. Como consecuencia, la confianza en las instituciones se ha ido perdiendo, la participación ciudadana y la democracia se ven peligrar.

El sistema jurídico mexicano establece nueve facultades concurrentes en que el Estado debe garantizar al ciudadano servicios básicos. Estas áreas son:

- a) Educación.
- b) Salubridad.
- c) Asentamientos humanos.
- d) Seguridad pública.
- e) Medio ambiente.
- f) Protección civil.
- g) Deportes.
- h) Turismo.
- i) Pesca y Acuicultura.

Dada su importancia, la Constitución preve “facultades concurrentes” que implican que los diversos órdenes de gobierno pueden coparticipar en atender dichas áreas; corresponde al Congreso de la Unión, determinar la forma y los términos de participación de dichos entes a través de leyes generales.

Estas facultades concurrentes están normadas por marcos regulatorios de distintas épocas, prevén la creación de Sistemas Nacionales y otros mecanismos para la ejecución de políticas públicas que son muy desiguales. Las diferencias se presentan en términos de competencias y facultades, formas de participación para los estados y los municipios del territorio mexicano. En general, los Sistemas Nacionales no han funcionado adecuadamente y la definición de “facultades concurrentes” en áreas críticas para el Estado no han permitido garantizar los derechos básicos para los ciudadanos, poniendo en entredicho la legalidad y legitimidad del propio Estado.

El fortalecimiento de la SCJN y la implementación de mecanismos jurisdiccionales para exigir el respeto de las competencias de los entes y órdenes de poder (controversias constitucionales) han abierto una vía de ordenación del federalismo; sin embargo, ésta es lenta debido a la no

generalización de las resoluciones, ya que en ciertos casos la sentencia sólo protege a las partes que la invocan. Además de lo anterior, es prioridad fortalecer los tribunales supremos de los estados de la república en materia de resolución de conflictos entre el Estado y sus municipios, para transitar así hacia un nuevo federalismo judicial.

Los artículos constitucionales vinculados con el federalismo han sido los más reformados. El Artículo 73 que establece las funciones del Congreso de la Unión ha sido modificado 50 veces para restar en la práctica eficacia al Artículo 124 que establece que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". Cada vez más facultades se han atribuido a los poderes federales, empezando con el congreso, pero implicando funciones ampliadas para el ejecutivo.

Por su parte el Art. 115 ha sufrido 10 reformas. Las últimas cuatro (de los años 1983, 1987, 1999 y 2001) han sido insuficientes; a pesar de eso no han sido todavía asimiladas del todo, especialmente en estados y municipios rezagados. Por otra parte hay que recalcar que la reforma al federalismo no se puede sustentar exclusivamente en leyes. Si bien es cierto que el Convenio de Coordinación Fiscal ha incrementado los recursos de estados y municipios durante los últimos 15 años por las transferencias federales, también lo es que no ha incrementado de manera significativa la masa fiscal total disponible.

En este contexto, la Primera Convención Nacional Hacendaria de 2004 puso de manifiesto las graves limitaciones del sistema de ingreso, gasto, deuda y patrimonio de los tres órdenes de gobierno y propuso más de 200 cambios a regulaciones y prácticas que están en espera de su implementación, cuando las condiciones políticas lo permitan. Con base en lo anterior, cuatro factores podrían ayudar a impulsar un Federalismo Gobernable en los próximos años:

- a) Que los efectos de las sentencias de las controversias constitucionales, en donde los municipios actúen como demandantes no sólo sea entre las partes, sino que su efecto sea general, para así beneficiar al resto de municipios cuando lo que se impugne sea una disposición general.
- b) Que el Ejecutivo Federal respete la pluralidad política y se comprometa a propiciar las reformas que logren hacer operativo al federalismo. Además, promueva nuevos consensos, la formación de coaliciones y acuerdos de gobierno. Hay que evitar que el ejecutivo profundice la centralización en búsqueda de beneficios de tipo partidista.
- c) Que la pluralidad político-democrática en las diversas cámaras legislativas facilite la reforma del federalismo y propicie la implementación de mayor transparencia y controles más efectivos a los diversos poderes ejecutivos (en el orden federal, estatal y municipal) en el ejercicio de recursos y en el cumplimiento de sus

responsabilidades.

d) Que la pluralidad político-democrática en los tres órdenes de gobierno consolide los contrapesos verticales y sienta las bases para un ejercicio más eficaz de las facultades concurrentes. Este entorno debe además facilitar la consecución del bien común general por medios como los siguientes:

- El debilitamiento de relaciones “clientelares” y lealtades partidistas estrechas en la negociación presupuestal así como en la asignación de fondos y proyectos.
- El mejorar el funcionamiento del gobierno en los tres órdenes. Además, generar sinergias y reducir costos de transacciones.
- La organización más eficaz de gobernadores y municipios en asociaciones que pugnen por el fortalecimiento de su orden de gobierno.
- La reducción de fricciones entre los órdenes de gobierno y el establecimiento de las condiciones para la renovación y fortalecimiento de las políticas públicas.
- La mayor corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno en el desarrollo y el impulso de proyectos orientados hacia la competitividad y la innovación tecnológica.

Con estas propuestas no se busca impulsar una reforma municipal vestida de Federalismo Gobernable, ni promover una nueva vía de Reforma del Estado. Lo que se busca es aprovechar las facultades del Ejecutivo Federal y del Congreso de la Unión para impulsar un cambio participativo, basado en consensos, que mejore las formas de coordinación entre los 3 órdenes de gobierno. También se busca generar las condiciones adecuadas para incorporar las iniciativas de los estados y municipios.

4. Estrategias Generales

Las estrategias mínimas que se proponen se consideran críticas para detonar cambios mayores, ya que estas transformaciones permitirían habilitar a las instituciones y funcionarios de los distintos gobiernos. Cabe recalcar que dichas estrategias deben considerarse factibles. Las propuestas que aquí se originan se dirigirían conjuntamente al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión (electos 2006).

La estrategia global consiste en promover cambios normativos y de operación de la administración pública federal en tres etapas; esto con el fin de facilitar una coordinación cada vez más eficaz, reducir progresivamente las tensiones en la ejecución de la política pública y facilitar la revisión coordinada y cada vez más profunda de programas conjuntos. Se busca construir un entorno crecientemente propicio para la definición de una reforma de largo plazo en la distribución de obligaciones, facultades y recursos entre los tres órdenes de gobierno. Para lograr los objetivos

anteriores se proponen tres etapas y diez estrategias generales:

Primera etapa

1. Compromisos del Ejecutivo Federal con respecto a la cooperación entre gobiernos.
2. Reforma constitucional a nivel local.
3. Cambio mínimo a la Constitución General de la República para un Federalismo Gobernable.
4. Fortalecimiento de los mecanismos de coordinación entre órdenes de gobierno.

Segunda etapa

5. Financiamiento al Federalismo Gobernable.
6. Continuar y reforzar el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación entre órdenes de gobierno.
7. Emitir una miscelánea para adoptar reformas críticas de la Convención Nacional Hacendaria.

Tercera etapa

8. Cambio Constitucional Integral para un Federalismo Gobernable
9. Promulgar nuevas Leyes Generales.

5. Propuestas Específicas de Políticas Públicas

Las propuestas específicas para cada una de las cinco estrategias:

5.1 Compromisos del Ejecutivo Federal con Respecto a la Cooperación entre Gobiernos

- a) Se insta al gobierno federal a renunciar a cualquier resabio de facultades extra-constitucionales que pudiera tener en relación con estados y municipios para promover la plena legalidad y el apego al espíritu de la Constitución y de las leyes.
- b) El gobierno federal se debe comprometer con la promoción de un "Federalismo Gobernable", reflejado de manera categórica en los documentos de planeación nacional, en las políticas públicas y programas de gobierno, con objetivos y responsabilidades explícitas.
- c) La designación de Secretarios de Estado en áreas en que existan facultades concurrentes significativas y en donde la regulación secundaria prevea la construcción de Sistemas Nacionales, debe hacerse con la aprobación del Senado de la República.
- d) El Ejecutivo Federal debe comprometerse en la designación de un coordinador o representante personal para el fortalecimiento y

armonización del federalismo para que él le reporte directamente. Además, este funcionario puede ser su representante en la Comisión para las relaciones intergubernamentales de los Estados Unidos Mexicanos (propuesta 4.d).

5.2 Reforma Constitucional en los Estados

Siendo consistentes con el principio federal, la dimensión constitucional debe contemplar dos vertientes complementarias: la reforma a la Constitución Federal y la reforma de las constituciones de los Estados, Este proceso de cambio político ya ha iniciado aunque a un ritmo desigual que debe acelerarse. Para reformar el federalismo en los Estados, es necesario considerar la modificación de las Constituciones Estatales con los siguientes fines:

- a) La modificación del tipo de relación entre el ciudadano y los poderes públicos locales basado en los derechos fundamentales. Se debe asegurar que las instituciones respondan con mayor eficacia y eficiencia a la promoción o protección de los derechos fundamentales reconocidos en las Constituciones Estatales, en la Constitución Federal y en los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos ratificados por los Estados Unidos Mexicanos.
- b) La evaluación y en su caso actualización de todas las instituciones públicas estatales y del gobierno municipal (tanto por separado como en términos de sus relaciones interinstitucionales), con los siguientes fines:
 - Incrementar en cada una de ellas y en conjunto capacidad institucional y asegurar la representatividad democrática de las instituciones, en su integración y en su funcionamiento.
 - Integrar mecanismos eficaces de control y de exigencia de responsabilidad jurídica (administrativa, civil y penal) y política sobre los gobernantes.
 - Promover la cultura de la Constitución y la legalidad.
 - Promover la atención de necesidades básicas y la disminución de las desigualdades sociales con el fin de dar mayor legitimidad a la democracia.

5.3 Cambio Mínimo a la Constitución General de la República para un Federalismo Gobernable

1. Reformar el artículo 105 fracción I para que las sentencias de las controversias constitucionales tengan efectos generales cuando lo que se impugne sean disposiciones generales por parte de un municipio.
2. Iniciar el regreso gradual al espíritu competencial del artículo 73 de la Constitución de 1917. En concreto, conviene iniciar una etapa de

transición de las originales competencias que le correspondían a los estados de la República. Esta cesión puede realizarse de forma gradual por medio de transferencia de éstas a la manera de un principio dispositivo. Es decir, el estado federado solicita las competencias y la federación decide otorgarlas de acuerdo con su capacidad y responsabilidad de prestarla. Es preciso el reconocimiento constitucional de la desigualdad entre los distintos gobiernos locales (entidades federativas y municipios). De conformidad con lo anterior y dependiendo del mayor o menor desarrollo de estos últimos, el papel que desempeñaría la federación sería definido en cada caso concreto (federalismo asimétrico).

3. Reformar el artículo 116 constitucional para obligar a los estados a implementar no sólo medidas de transparencia y rendición de cuentas, sino también para crear organismos independientes que la garanticen a nivel estatal y municipal. Actualmente es potestativo de cada estado su implementación.
4. Asegurar la prevalencia de la ley federal en materia de competencias concurrentes. Reformar el artículo 115 para que la coordinación entre municipios que se encuentren ubicados en zonas metropolitanas sea obligatoria en la prestación de los servicios públicos básicos. Los que por razones de la naturaleza del mismo los involucre en su prestación.

5.4a Fortalecimiento de los Mecanismos de Coordinación entre Órdenes de Gobierno Áreas Metropolitanas

La mayor parte de los mexicanos viven en áreas metropolitanas, sin embargo, este espacio de organización municipal ha carecido de una verdadera coordinación entre los municipios que la conforman, por lo que la duplicidad y derroche de recursos humanos y económicos ha sido la constante. Lo anterior también es producto de la falta de voluntad política para llegar a acuerdos que hagan más eficaz la prestación de los servicios públicos en este tipo de organizaciones locales. Por lo tanto, es determinante que los municipios tengan la obligación y no solamente la potestad constitucional de organizarse entre ellos. Asimismo la creación de Empresas Públicas Intermunicipales puede ser el modelo adecuado para la prestación de servicios públicos estratégicos en áreas metropolitanas.

5.4 b Fortalecimiento de la Justicia Local y de los Mecanismos de Coordinación entre Órdenes de Gobierno Convenios de Coordinación

En la mayor parte de los estados de la República los Tribunales Superiores de Justicia no tienen facultades para resolver asuntos concernientes al gasto público estatal ni sobre los convenios de colaboración que se firmen entre municipios y el gobierno del estado. Por lo que los

municipios no tienen la garantía procesal jurisdiccional de exigir el cumplimiento tanto en el gasto público del estado al que pertenecen, así como en los convenios o pactos que firmen con el gobierno del estado. Es determinante que los estados federados integren esta posibilidad en su normatividad interna. Además es prioritario que las cortes estatales se fortalezcan y se consoliden como verdaderos tribunales garantes de la constitucionalidad y legalidad local, con independencia real respecto del gobernador; para que pueda dar certeza a los órdenes y poderes integrantes del estado. En algunos estados tendría que pasar por la modificación en la forma de elección de los magistrados estatales para asegurar lo anterior.

Asimismo, el fortalecimiento de las cortes estatales pasaría por establecer el principio de "definitividad" en conflictos de competencia y de control de la constitucionalidad local (en aquellos estados que tengan justicia constitucional local). Este consistiría en acudir primero ante la corte estatal antes de llegar a la corte federal. Sin embargo, se establecerían plazos explícitos y concretos para resolver los asuntos ante el pleno local y no aplazar la justicia. Además, no se eliminaría la posibilidad procesal de recurrir ante la Suprema Corte en juicio posterior. Lo anterior sería un filtro importante que ayudaría a fortalecer los tribunales supremos de los estados y desahogar la sobresaturación del máximo tribunal nacional.

5.4c Fortalecimiento de los Mecanismos de Coordinación entre Órdenes de Gobierno Desarrollo de "Sistemas Nacionales" y Fortalecimiento de las Leyes Generales

Desarrollar los Sistemas Nacionales y las Leyes Generales como vehículos poderosos para reforzar la administración pública, refuerzo de las competencias de los distintos órdenes de gobierno y la incubación de Políticas Públicas renovadas.

- a) Reforzar el concepto de Sistema Nacional asociado con facultades concurrentes a varios mecanismos para lograrlo. Es importante establecer mecanismos de información homogénea e integral sobre el desempeño del Sistema. Se requiere evitar que sea una "norma imperfecta"; para esto conviene establecer incentivos adecuados para su funcionamiento y establecer penas para el incumplimiento de obligaciones del Sistema. Por el lado de los incentivos, conviene financiar infraestructura común, pagar por aportaciones de información al sistema, condicionar el acceso a fondos, adoptar mecanismos de capacitación y hasta criterios de acceso condicional a financiamientos y apoyos. También conviene adoptar criterios de "servicio civil de carrera" en el Sistema que permitan la portabilidad de competencias. Finalmente, es crítico fomentar el desarrollo de infraestructura común con aportación de los 3 órdenes de

- gobierno.
- b) Adoptar un modelo genérico para normar las “facultades concurrentes” previstas en la Constitución que establezca un “Sistema Nacional” para cada una de ellas, contemple las facultades de cada orden de gobierno y prevea los mecanismos de coordinación, valores y objetivos del Estado. También contemple fórmulas genéricas de participación ciudadana y la operación de comités técnicos de evaluación.
 - c) Adoptar un proceso compartido para el nombramiento de los funcionarios públicos que tengan carácter de coordinadores de los “Sistemas Nacionales”. Actualmente, esta posición la desempeñan funcionarios a nivel gabinete del Ejecutivo Federal. En estos casos se recomienda que, como es el caso de los consejeros ciudadanos del IFE y de los subgobernadores del Banco de México, sean nombrados por el presidente y ratificados con voto calificado por el senado de la República o, en caso de receso, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Se podría requerir la ratificación de la mayoría simple de los gobernadores de los estados o por la de los órganos colegiados del Sistema Nacional al que pertenezca.
 - d) Aplicar las innovaciones anteriores a las siguientes leyes: Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública; Ley General de Desarrollo Social; Ley de Asistencia Social; Ley de Planeación, y a la Ley de Información Estadística y Geográfica. Según lo permita la naturaleza de la actividad, aplicar también a la Ley de Seguridad Nacional.

5.4d Fortalecimiento de los Mecanismos de Coordinación entre Órdenes de Gobierno

Creación de la “Comisión para las Relaciones

Intergubernamentales de los Estados Unidos Mexicanos”

Es necesario establecer un nuevo entendimiento de las relaciones entre los tres órdenes de gobierno basado en la colaboración convenida, para la realización eficaz y eficiente de las acciones de gobierno en tareas comunes. Las competencias del Estado mexicano están constitucionalmente divididas pero no así los objetivos, que son comunes. El nuevo entendimiento se debe construir con un foro permanente para el diálogo federal con acuerdos asumidos voluntariamente. En este contexto se propone la creación de la “Comisión para las Relaciones Intergubernamentales de los Estados Unidos Mexicanos”, que puede crearse con fundamento en el artículo 73, fracción XXX de la Constitución Federal. En dicha Comisión deben estar representadas todas las autoridades del país que ejerzan funciones legislativas y ejecutivas, y cuyas competencias están establecidas separadamente en la Constitución Federal. Debe incluir representantes de:

- a) Presidente de la República (por medio del coordinador para el fortalecimiento y armonización del federalismo)
- b) Senadores y de Diputados electos de entre los miembros de cada cámara del Congreso de la Unión.
- c) Gobernadores electos de entre los miembros de la CONAGO que representen a las diversas regiones del país.
- d) Diputados locales, electos de entre los miembros activos de la Asociación Nacional de Poderes Legislativos del país.
- e) Presidentes municipales, electos de entre los miembros de las asociaciones municipales (o por la Conferencia Nacional de Municipios de México, si tiene un nivel adecuado de representación y consolidación) en las que deberán estar representados municipios de zonas metropolitanas y municipios rurales y semirurales.
- f) Ciudadanos de los sectores privado y social del país, electos por el Presidente de la República a propuesta de una lista de miembros activos de sus respectivas organizaciones.

El objetivo central de la Comisión sería el análisis, consenso y promoción de iniciativas legislativas federales y en los estados, de políticas públicas, de instituciones y de acuerdos intergubernamentales que impulsen la modernización del sistema federal.

5.4e Fortalecimiento de los Mecanismos de Coordinación entre Órdenes de Gobierno

Homologación de Procesos y Recursos Digitales para la Administración Pública

Compartir y homologar tecnologías de información, bases de datos y comunicaciones entre órdenes de gobierno con el fin de asegurar:

- a) Universalidad y eficiencia de los servicios
- b) Transparencia en el manejo de información y en la operación de los procesos gubernamentales.
- c) Transferencia rápida y ordenada de datos en servicios públicos de distintos órdenes de gobierno (por ejemplo en salud y educación y otros programas sociales).
- d) Facilitar y transparentar licitaciones y proveeduría a todos los órdenes de gobierno.

5.5 Financiamiento al Federalismo Gobernable

Destinar el 1% del PIB por 10 años para construir un Federalismo Gobernable con tres objetivos básicos:

- a) Garantizar un mínimo de calidad de servicios de los tres órdenes de gobierno;
- b) financiar el desarrollo de competencias, la subsidiaridad en la

- prestación de servicios y la coordinación eficaz entre gobiernos y;
- c) reforzar los Sistemas Nacionales en todas las áreas en que existen competencias concurrentes.

Se propone que en la fórmula de reparto se incorporen criterios de población, desarrollo económico, marginalidad social, transparencia y eficacia recaudatoria.

5.6 Continuar y Reforzar los Mecanismos de Coordinación entre Órdenes de Gobierno

Sería pertinente reforzar el funcionamiento de los "Sistemas Nacionales" en dos leyes que contemplan facultades concurrentes:

- a) Ampliar la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública con el fin de establecer un comité técnico de evaluación, integrado por ciudadanos competentes en la materia.
- b) Actualizar la Ley de Planeación para que prevea el establecimiento de un "Sistema Nacional" con carácter permanente y profesional que fomente de manera eficaz la coordinación estatal y metropolitana en particular, además para que establezca un sistema formal de evaluación y seguimiento de la planeación.

5.7 Emitir una Miscelánea para Adoptar las Reformas Críticas de la Convención Nacional Hacendaria

- a) Dotar de marco jurídico e instrumentos adecuados a los Sistemas Nacionales previstos en la primera convención nacional hacendaria:
 - Transparencia, fiscalización y rendición de cuentas.
 - Coordinación fiscal.
 - Pensiones.
- b) Crear la Ley del Sistema Nacional Tributario con el fin de crear bases de datos para los tres órdenes de gobierno, combatir la evasión y la elusión.

5.8 Cambio Constitucional Integral para un Federalismo Gobernable

Hablar de un cambio constitucional de largo alcance a fin de establecer un nuevo federalismo funcional, es tarea muy importante, pero de mediano o largo plazo. Las condiciones favorables para lograrlo hoy, no están presentes; por ello, el contenido de esta modificación deberá construirse a medida que se lleven a la práctica los cambios antes propuestos, de acuerdo con las nuevas prácticas federalistas, a través de la interacción de los tres órdenes de gobierno y la sociedad en general. En este escenario

conviene reconocer que el sistema federal es de naturaleza compleja. Se requiere evaluar la composición y atribuciones de una institución de profunda raíz federal, como es el Senado de la República, de tal modo que su representación recupere la expresión de las entidades federativas y reduzca el actual predominio de la visión de los partidos políticos en los asuntos nacionales de su competencia.

5.9 Promulgar Nuevas Leyes Generales

El cambio constitucional integral facilitará la promulgación de nuevas leyes generales que contemplen facultades compartidas como las siguientes:

- a) Una ley general para fortalecer el sistema nacional de innovación y fortalecer el desarrollo de empresas de base tecnológica que complemente la Ley de Ciencia y Tecnología, sumando recursos y apoyos de todos los gobiernos.
- b) Una ley general de zonas económicas especiales para la competitividad que permita establecer condiciones especiales de impuestos, régimen de inversión extranjera, trato arancelario para crear zonas de alta competitividad.

Con este documento se busca no sólo proponer políticas públicas concretas adecuadas a las necesidades inmediatas, sino someter a debate crítico y constructivo nuestro actual modelo de federalismo con la finalidad es diseñar un Federalismo Gobernable que permita cumplir la Constitución y sentar las bases para la democracia y la eficacia pública.

F.- Reflexiones Finales

Pedro Torres Estrada

Consideramos que la democracia no termina el día de las elecciones, los actuales gobiernos democráticos no sólo se legitiman con los votos, sino que su legitimación deriva del respeto que éstos realicen a los derechos fundamentales de sus gobernados. Es bajo esta premisa, que dicha legitimación, no sólo se basa en la enunciación de derechos en su legislación, sino en la posibilidad de hacerlos efectivos frente a los poderes públicos y frente a terceros. En concreto, a mayor respeto y garantía de los derechos fundamentales mayor calidad de la democracia.

Asimismo, la democracia que no resuelva las necesidades elementales de la población puede desilusionarla (como ha sucedido en gran parte de América Latina) y es bajo estas circunstancias donde los vestigios y la nostalgia de los autoritarismos pueden resurgir, siendo incluso tolerados y avalados en aras de una mejoría en las condiciones de vida de la población. En este contexto, “el crecimiento económico” es determinante para la cimentación de un estado democrático, en donde la justicia social sea su elemento principal. Una democracia que no asegure las necesidades elementales y no logre reducir los altos márgenes de desigualdad siempre estará en peligro de retroceso, o incluso de perderse. Por esta razón, el Estado constitucional asume, como una cláusula institucional, la defensa del Estado Social.

La lógica de este Estado Constitucional Democrático es el control del poder, tanto de forma horizontal como de forma vertical; estos últimos elementos son la esencia del federalismo (el doble control del poder). Aunado a lo anterior, existe la tendencia de democratizar lo más posible las decisiones del poder, acercándolas a la instancia más inmediata en donde se encuentran los problemas, es decir, a la ciudadanía. Esto ha hecho que se replanteen las formas en la toma de decisiones públicas con el fin de que éstas sean realizadas por el orden de gobierno más cercano a las necesidades de la población, pero sobre todo, de forma coordinada entre los diversos órdenes de gobierno. En esta lógica los controles entre centro y periferia, así como el replanteamiento de nuestro actual “estado federal”, deben adecuarse a los nuevos esquemas de entender el poder y el pluralismo político.

Democracia e igualdad están estrechamente vinculadas. La democracia exige ciudadanos libres e iguales para poder consolidarse. Para ello, en un estado democrático debe existir una igualdad no sólo equitativa sino también proporcional (igual para los iguales y desigual para los desiguales). La implementación de “políticas públicas para la igualdad de oportunidades” debe ayudar a tener un estado armónico, con paz social y que vea siempre por el justo equilibrio. La estabilidad del estado debe de estar sustentada en una sociedad cuyas necesidades de educación, salud, vivienda y esparcimiento estén cubiertas; para que constituya un potente elemento de moderación en el conflicto social. El nuevo estado constitucional supera cualquier antagonismo entre estado y sociedad pues constituye el complejo institucional donde todos los ciudadanos se integran.

Los anteriores presupuestos son necesarios para tener una sólida “gobernabilidad democrática”. Sin ellos la modificación del sistema político y el establecimiento de un verdadero estado democrático siempre estará en peligro de no concretarse. Incluso se puede correr el riesgo de una regresión a las antiguas formas

autoritarias de ejercer el poder, o también existe la posibilidad de que, a manera de péndulo, se alternen ciclos autoritarios con ciclos de características democráticas. En todo caso, el déficit democrático de las instituciones será siempre la consecuencia necesaria de la falta de los presupuestos antes mencionados.

Se tiene que avanzar en varias vías y no dejar el peso de la consolidación democrática a las reformas de tipo legal, las cuales, sin duda son importantes. Es necesario recordar, entonces, que no sólo es determinante cambiar el sistema político sino que lo más importante es cambiar la política del sistema. Es aquí donde este documento pone a debate diversas propuestas; con el propósito de consolidar, de una vez por todas, nuestra todavía inacabada transición democrática.

**Políticas Públicas para el Crecimiento y la
Consolidación Democrática 2006-2012**

Se terminó de imprimir en Monterrey, Nuevo León, México, el mes de mayo del 2006. Se usó tipografía Avenir y MrsEaves. El tiraje de 4,000 ejemplares estuvo a cargo de Proceso Gráfico, S.A. de C.V.

El debate actual sobre el futuro de nuestro país ha tomado muchos caminos. Ante la jornada electoral del 2006, las propuestas se han multiplicado y las ideas concretas se entremezclan con utopías y frases de campaña. Ante estos acontecimientos, es indispensable generar un diálogo serio y ordenado sobre alternativas viables que sirvan de guía al futuro gobierno, de tal manera que éste sea capaz de plantearse metas realistas y con visión de Estado, independientes de agendas políticas particulares.

Acorde con este planteamiento, la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP) convocó en el Tecnológico de Monterrey a expertos, académicos y en general, a actores de la realidad nacional, con el propósito de reflexionar acerca de cuatro temas clave que sirvan de base al futuro de México. El resultado de esta convocatoria fue la elaboración de propuestas de política pública en los siguientes temas:

- Gobernabilidad democrática.
- Crecimiento para el empleo.
- Políticas públicas para la igualdad de oportunidades.
- Federalismo Gobernable.

En síntesis, los documentos que se presentan en este libro son el resultado del debate paciente y cuidadoso de diversas visiones, que reflejan tanto los acuerdos como las diferencias que existen en un México que aspira a consolidar su transición democrática. Asimismo, la idea principal de estas propuestas es la de armonizar y vincular el concepto de democracia con el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos.



Este libro puede consultarse en la dirección electrónica:
http://www.itesm.mx/egap/politicas_publicas_2006-2012.pdf