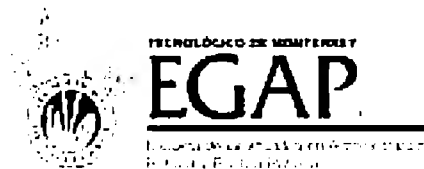


**INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS
SUPERIORES DE MONTERREY**

ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA
PÚBLICA, CAMPUS CIUDAD DE MÉXICO

**LA IMPLEMENTACIÓN DE UN NUEVO LIDERAZGO POLÍTICO
Y LA MEJORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL:
¿ESTRATEGIA GENERAL Ó LIDERAZGO INDIVIDUAL?**



Ma. Eugenia Campos Galván

Proyecto de Investigación Aplicada
Maestría en Administración Pública y Política Pública
Asesor Dr. Miguel Ángel Valverde Loya



Junio del 2009

Biblioteca
Campus Ciudad de México

RESUMEN EJECUTIVO

La presente investigación tiene como fin argumentar que tres organismos desconcentrados (Indesol, Fonart e Inafed) de la Administración Pública Federal (APF) cuentan con una mayor capacidad para implementar las políticas públicas que les ha sido encomendada y que pueden ser capaces de imprimir un liderazgo político en el cual se distingan los valores propios del partido en el gobierno y así marcar una diferencia no sólo en el diseño de sus políticas, sino en la ejecución de las mismas superando los obstáculos propios de la burocracia y maximizando los beneficios de sus programas y proyectos en pos del bien común.

Se analizaron los tres organismos antes enunciados dado el contexto político en el país lo que les brinda particularidades distintas para la ejecución de sus fines. A la par de la descripción de estos desconcentrados se hace referencia a 3 de los 4 pilares base del humanismo político piedra angular en la doctrina del Partido Acción Nacional a fin de comparar si las políticas cuentan con alguno de los valores de la doctrina del partido en el gobierno. Se escogió como herramienta de investigación la entrevista ya que permite la recolección de información por parte de los titulares ó funcionarios de alto nivel de los organismos sujetos de análisis. Se utilizó como guía una serie de preguntas sobre temas generales del instituto en cuestión para permitir la conversación libre y la disposición de hacer preguntas al momento de la conversación.

En el caso de Fonart se muestra un vacío de estrategia, el Indesol cuenta con una amplia oportunidad de desarrollarla, y la implementación exitosa del Inafed para innovar. Estos organismos cuentan con una gran oportunidad para hacerlos crecer la institución y maximizar todavía más su desempeño para así demostrar cual es la forma de gobernar a través de sus políticas públicas. Al respecto se propone diseñar un mecanismo intra gubernamental de cooperación que eficiente el uso de recursos públicos, así como la ejecución de acciones estratégicas con los recursos existentes sin la necesidad de reforma en la legislación, en la normatividad ó en el aumento del presupuesto. Por otro lado, para el Partido Acción Nacional se propone fortalecer la relación con la APF a través de la Secretaría de Acción de Gobierno y la Secretaría de Capacitación del Comité Ejecutivo Nacional con diversas estrategias en las cuales por ejemplo se elabore un mapa de las áreas más sensibles en la ejecución de políticas y la inclusión de liderazgos profesionales que generen eficacia, eficiencia e innovación en su desempeño.

Contenido

1. Introducción	4
2. Antecedentes de las instituciones en México	7
3. El Camino por recorrer en los organismos desconcentrados: La innovación	12
I. Indesol y el valor de la Subsidiariedad	14
II. La Dignidad de la persona humana: Fonart	19
III. Inafed y el pilar de la Solidaridad	27
4. ¿Para que llegar al poder?: El Arte de lo posible ó el riesgo de no hacer nada	28
5. El Eslabón perdido: El Partido Acción Nacional y la Administración Pública Federal	37
6. Recomendaciones	40
7. Bibliografía	44
8. Anexos	46

INTRODUCCIÓN

José Antonio Crespo afirma (2009, pág 11) que el desarrollo democrático de las naciones exige un proceso de revisión y transparencia en diversos ámbitos de su vida pública; que debe exigirse conocer con mayor claridad las instituciones públicas, así como cuestionar los más arraigados fundamentos ideológicos en los cuales se ha constituido nuestro régimen tan poco democrático. Este proceso es el que vive México y es el objetivo de la presente investigación que no pretende más que coadyuvar en el fortalecimiento de las instituciones públicas de nuestro país y en este caso, especialmente en algunas políticas públicas del Partido Acción Nacional y de la Administración Pública Federal.

En el año 2000, con la llegada del Partido Acción Nacional (PAN) a la Administración Pública Federal, se crearon expectativas respecto a lo que sería el nuevo ejercicio del gobierno con la marca de un partido político diferente. Después de 8 años, en el ejercicio del poder, las expectativas han caído y la desilusión se ha sumado a la crisis de legitimidad que viven las instituciones políticas en México¹ y el resto de América Latina.

El ejercicio de gobierno en los últimos dos sexenios, a través de las encuestas, arrojan la idea entre la población de que no existe un estilo ó sello distintivo para gobernar con excepción del Presidente de la República sin embargo, distintas áreas del gobierno no corren con la misma legitimidad, sobre todo, el del partido político gobernante. Pareciera pues, que cualquier acción o experiencia exitosa en la implementación de la política pública, sobre todo en el ámbito social, es fruto de un liderazgo, de la capacidad de innovación ó de la capacidad de esfuerzo individual de quien en su caso esté al frente (titular de una secretaría de Estado, de un órgano desconcentrado ó de un descentralizado) sin embargo, pareciera que esta experiencia no responde a una estrategia general del gobierno en su conjunto para poder innovar e implementar la creatividad como un elemento que ayude a maximizar beneficios ó a superar obstáculos en un proceso de mejora. Mucho menos, pareciera que el partido en el gobierno tiene una estrategia para que las políticas públicas que ha representado el partido por años finalmente logren su consecución en el ejercicio del gobierno.

Al respecto, pese a los grandes esfuerzos del Presidente Calderón en la lucha contra el crimen organizado pareciera que muchas dependencias y entidades no guardan el mismo sello distintivo que el propio jefe del Ejecutivo se ha esforzado en implementar. Pareciera que en

¹ Ver anexo I

unos años el Presidente Calderón podrá ser recordado como el Presidente valiente, firme y dispuesto a dar la lucha contra el cáncer del crimen organizado, sin embargo en otras áreas del Ejecutivo Federal el liderazgo pareciera distinto, es más pareciera que el impulso político que logró que millones de mexicanos votaran por el PAN no ha acabado de reflejarse en el ejercicio de gobierno.

Es importante destacar que el trabajo que aquí se presenta tiene como único fin plantear las posibles mejoras en organismos que implementan políticas públicas, hoy en día de gran relevancia, ante un entorno de globalización, crisis económica internacional, alta dispersión de poder² y sobre todo altas expectativas por parte de la ciudadanía, entendiendo que la implementación de estas se encuentran en un proceso constante en el cual se pretende no sólo administrar los recursos, programas y proyectos de los organismos aquí tratados sino también maximizar los beneficios. Al respecto, Adam Pzerwoski (1998) destaca que la capacidad ó efectividad de una democracia es un factor importante para su consolidación, ya que sin un Estado efectivo no puede haber democracia.

A fin de considerar que existe una falta de estrategia integral en estos organismos, el presente proyecto tiene los siguientes objetivos: el primero es argumentar que dado el origen de las instituciones públicas en nuestro país, el funcionamiento actual de los organismos desconcentrados carece de una estrategia de gobierno innovativa, que maximice los beneficios a la población mexicana sin recurrir a aumentos presupuestales, reforma al régimen jurídico ó cambio a la normatividad interna

Se escogieron los siguientes organismos desconcentrados, dado que son ejecutores de políticas públicas muy específicas y además porqué en el caso del Inafed (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal) y el Indesol (Instituto Nacional de Desarrollo Social) refieren circunstancias nuevas en las que se complica el entorno en el cual se desarrollan. En el caso del Inafed el entorno de un sistema político de gobiernos yuxtapuestos hace más compleja su labor. En el caso del Indesol, la pluralidad de actores de la sociedad civil con el cual ha de desarrollarse también implica otro grado de dificultad al encontrarse hoy en día un amplio abanico de pluralidad y diversidad que generan la necesidad de romper nuevos paradigmas. En el caso del Fonart (Fondo Nacional de las Artesanías), la relación directa con

² Ver anexo No. 2

los indígenas artesanos del país y el proyecto del gobierno federal por combatir la pobreza genera la inquietud sobre las medidas instrumentadas desde el sexenio anterior.

Bajo estas premisas el presente proyecto de investigación pretende analizar y probar la siguiente hipótesis: Es posible maximizar los beneficios que brinda las políticas públicas de tres organismos desconcentrados e imprimir un nuevo liderazgo político que se distinga dentro del ejercicio en el gobierno pese a los obstáculos presupuestales, de normatividad ó de burocracia”.³

Se elaboraron entrevistas al interior del Comité Ejecutivo Nacional del PAN lo cual evidencia una clara desvinculación entre el PAN y el Ejecutivo Federal desde el año 2000, así como una falta de definición sobre cual debe de ser el papel del partido como partido en el gobierno. Por otro lado se muestra el caso de transformación de Sepomex en cual desgraciadamente es producto de un liderazgo individual por su extitular más no de una estrategia de gobierno pero muestra como es posible maximizar los servicios que le corresponden.

La principal ventaja de la entrevista radica en que son los mismos actores sociales quienes proporcionan los datos relativos a sus conductas, opiniones, actitudes, problemas y obstáculos. Esta situación representa una ventaja ya que por la misma naturaleza política resulta difícil observarla objetivamente desde fuera.

Se aplicaron siete entrevistas a los titulares de estos organismos y en el caso del FONART a los asesores más cercanos a la titular. Así mismo, se entrevistó a los responsables directos en el Partido Acción Nacional para conocer el punto de vista sobre el diseño e implementación de la política pública y sobre todo la relación con esos organismos ó con la secretaría a la cual depende este organismo.

Además de las entrevistas se analizaron los informes de Gobierno del sexenio pasado (2006) y se realizó un comparativo con el del sexenio 2006-2012 en su primer año de gobierno sobre todo revisando si se había cambiado la estrategia de un sexenio al otro.

³ Aún y cuando la normatividad interna como se señalará más adelante representa un obstáculo en la búsqueda de la maximización de recursos, la normatividad no requiere de la cooperación de otro poder como el legislativo puesto que existen mecanismos a la mano para hacerlo y depende de la propia administración central.

A la par de los informes de gobierno, también se revisó el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012 para revisar el diseño de las políticas y si existió un cambio en el diseño de estas políticas.

La presente investigación inicia describiendo los antecedentes de las instituciones públicas en nuestro país y como después del cambio de gobierno en el año 2000, el Ejecutivo Federal se enfrentó a una tarea de gran dificultad al tratar de operar el Ejecutivo Federal con un entramado institucional complejo y desconocido. Además analizará no ha existido un cambio sustancial en las estructuras para que puedan generarse y ejecutarse las políticas públicas de manera más eficiente ó por lo menos revisar si es posible que estas se eficienten sin la necesidad de hacer cambios sustanciales que obliguen a justificar la incapacidad para ejecutar.

El segundo capítulo describirá los riesgos de no hacer nada en los organismos en cuestión y sobre todo los riesgos de no hacer nada como partido en el gobierno y como gobierno que debe tener una identidad propia. Se describirá como fue implementado el liderazgo político en las políticas públicas en el caso de la República Checa a través de su exPresidente y finalmente se analizará el caso de Sepomex, organismo desconcentrado que realizó cambios importantes en su estructura a fin de modernizarse e innovar en su política pública de brindar servicios pese a que este cambio fue producto de un liderazgo aislado y no afín al liderazgo del partido en el gobierno. Cabe mencionar que este organismo no se tomó en cuenta a la par de los organismos analizados ya que es claro su proceso de modernización y los organismos que nos ocupan no han realizado tal proceso y el objetivo es demostrar la necesidad de implementar procesos de innovación.

El tercer capítulo describirá la relación entre el Partido Acción Nacional y el Ejecutivo Federal desde el año 2000 hasta la fecha, y si las políticas públicas del nuevo gobierno contemplaron algún valor del humanismo político, doctrina que es origen del partido en el gobierno.

Finalmente se emitirán varias recomendaciones al Presidente Nacional del Partido Acción Nacional y a los miembros del Comité Ejecutivo Nacional, a fin de que coadyuven en la formación de liderazgos y orientación a los cuadros que participan al interior de la burocracia federal a través de las Secretarías de Acción de Gobierno y de Capacitación de dicha institución. También se emitirán recomendaciones planteadas a los organismos

desconcentrados, a fin de que los funcionarios que forman parte de la institución detonen una nueva imagen de liderazgo y se distingan como políticos creativos emanados de un nuevo gobierno con distinta orientación al que gobernó por más de 70 años, y sobre todo, motivados y capaces de generar valor público.

1.-Antecedentes de las instituciones públicas en México

La concentración de poder al interior del Partido Revolucionario Institucional (PRI) así como al interior del poder ejecutivo, garantizó el dominio de este partido en el sistema político mexicano hasta el final del siglo XX.

El éxito de este sistema político fue formalizado en 1929 con el establecimiento del Partido de la Revolución Mexicana el cual fue origen y base del PRI. La centralización y la fuerza de este régimen político fueron manifestadas a través de la influencia que ejercería la presidencia mexicana en casi todas las áreas políticas, sociales y económicas del país.

Como ejemplo, el Presidente de la República ejerció indudable poder y tal influencia en el sistema político que fue práctica común el designar a su propio sucesor al final de cada sexenio bajo la conocida práctica del “dedazo”. Además el Presidente también nominó comúnmente a los secretarios de su gabinete, gobernadores, candidatos al Congreso de la Unión y alcaldes (Weldon pág 225) generando así un estilo propio de gobernar y un sello de “liderazgo” político.

Este “liderazgo” político se basó también en la conveniente relación de complicidad entre el poder Ejecutivo Federal y el partido oficial. Complicidad que generó gobernabilidad a través de un sistema autoritario, y a través de un sistema político altamente disciplinado y vertical.

Así lo señala Enrique Cabrero (1998, pág 71) El modelo tradicional de las organizaciones públicas en México, parte de una visión del Estado como ente unilateral y omnipresente. Esto indujo a la formación de estructuras organizacionales en forma piramidal con un diseño vertical., infinidad de estratos jerárquicos, alto grado de formalización y rigidez en la asignación de roles y funciones. Las condiciones del nuevo escenario impulsan a un cambio; el supuesto de un estado no centralizado, más participativo y sensible a la sociedad, obliga a crear estructuras más horizontales, flexibles y con papeles cambiantes que permitan movilidad ante nuevas demandas y procesos de transformación de la sociedad con la que interactúan.

Bajo este esquema, las instituciones políticas mexicanas se crearon y fueron consolidadas bajo el esquema de un régimen unipartidista y altamente vertical cuyas decisiones de política pública corrían a cargo del mandato presidencial. Las políticas públicas emanadas de este sistema de complicidades y la implementación de las mismas, no aseguraron la maximización de beneficios, la eficiencia y la eficacia y mucho menos el desarrollo tan ansiado para millones de mexicanos ya que para mantener y sostener a este sistema se requirieron de muchos incentivos poco democráticos a fin de asegurar la continuidad, la disciplina y la verticalidad propia de su función.

Con la entrada de un nuevo partido político a la APF, millones de mexicanos confiaron que el cambio implicaría más que un cambio de siglas y colores. Significaría cambiar la estructura de gobierno a fin de implementar los programas, proyectos y planes del nuevo partido en el poder mismo que generaría también un sello de liderazgo político distinto al acostumbrado.

Pareciera que el diseño de esta estrategia dentro de la nueva Administración Pública Federal sería fácil, sin embargo, en la práctica el manejo del gobierno para el Presidente de la República y los nuevos funcionarios se enfrentaron a varias dificultades: la primera radicó en una estructura gubernamental de grandes proporciones en las cuales para cambiar la estructura implicaba realizar reformas a decenas de leyes empezando por la de la Constitución de la República.

Además, la nueva administración se enfrentó con la particularidad de contar con un gobierno dividido en el cual el propio régimen priísta había tenido dificultades para la consecución de acuerdos en las Cámaras desde 1997. Otras dificultades que significaron grandes obstáculos para el cambio de estrategia en la nueva administración fueron la burocracia, los sindicatos y la cultura política entre los actores políticos y los ciudadanos quienes no estaban seguros de querer transitar de un régimen de *comfort* a uno que se atreviera a realizar los cambios fundamentales y que por ende significara mayores riesgos a los grupos de interés. Estos factores, sin duda obstaculizaron la eficiencia, la maximización de recursos y por ende la creación de un liderazgo político diferente.

El caso mexicano no es único en un esquema de alternancia política en el cual el nuevo gobierno enfrenta dificultades para gobernar. Vaclav Hável exPresidente de la República Checa se refirió a estas dificultades varias veces en sus discursos “Cuando el régimen

comunista y su ideología colapsaron, su estructura colapsó igual. Sin embargo, los ciudadanos no pudieron absorber inmediatamente ni internalizar una nueva estructura, una que correspondiera a los más elementales principios de la democracia señaló Havel. La mente humana y los hábitos no pueden ser transformados de la noche a la mañana a fin de construir un nuevo sistema de gobierno, de valores y aprender y para ser identificados con él requiere tiempo". (Hável. pág 117) .Aún y cuando el caso de la hoy República Checa es más evidente por transitar de un régimen totalitario a uno democrático y en México el caso es diferente al transitar de uno dictatorial a democrático, es relevante contrastar brevemente a este país de Europa del Este y sus evidentes cambios de políticas ya que implicó un cambio de liderazgo político.

En el caso mexicano, Presidencia de la República en el año 2000 se negó a mantener una buena relación con el Comité Ejecutivo Nacional de su partido. Por el contrario, a pesar de los esfuerzos del partido para coadyuvar en una nueva historia para el país, el nuevo Gobierno Federal quiso hacer su tarea solo. sin acompañamiento y sin prácticas que lo diferenciaron del partido tradicional. La idea que solió prevalecer fue que el gobierno federal no metiera las manos en el partido y el partido por lo tanto no lo hiciera con el gobierno federal.

Esta idea sobre la relación entre el partido y el gobierno no hubiera parecido descabellada si el partido y el gobierno hubieran definido las formas y el objetivo de cómo se establecería esta relación. El éxito no radicaría en abstenerse de toda relación ó concebirse como entes alejados y enemigos ni tampoco en constituir una relación de excesos como la que mantuvo el PRI-Gobierno por décadas, sino en generar una relación sana en la cual el partido pudiera coadyuvar a que el nuevo ejecutivo ideara en la realidad un nuevo liderazgo político a la par de imprimir valores de innovación y creatividad en sus políticas públicas. Continúa siendo un reto el que el PAN rediseñe sus estrategias para diseñar y cuidar la ejecución de políticas públicas que impriman el liderazgo político y la visión que por años ha enarbolado el partido.

De acuerdo con Carlos Arriola (2009, pág 131), el primer signo de la "insana distancia" de Fox con el PAN fue haber recibido formalmente a la dirigencia del partido hasta después de su toma de posesión, el 27 de diciembre para lo cual en su columna semanal del

Universal del 2 de agosto del 2000 Luis Felipe Bravo Mena, entonces Presidente Nacional del Partido Acción Nacional⁴.

Sin embargo, ni entonces ni ahora, quedó claro a que se refería con el concepto de “sana distancia” Bravo Mena y mucho menos como operaría. Lo único seguro es que bajo este contexto es difícil suponer que existió una eficiente coordinación entre partido y gobierno a fin de diseñar e implementar las políticas públicas con las cuales el propio PAN y sus militantes habían soñado por décadas. Más aún difícil suponer que militantes de este partido con experiencia y capacidad podrían asumir posiciones de decisión y que se permearía la doctrina y valores del partido al interior del Ejecutivo Federal.

Así, el partido continuó realizando su trabajo en el ámbito electoral, estableció una relación cupular con el nuevo gobierno federal sin lograr tener mucha influencia en sus políticas pese a los esfuerzos hechos por la dirigencia. Alguno de los cambios realizados para enfrentar la responsabilidad del nuevo gobierno se basó en la creación de un programa de becas entre la Secretaría de Capacitación, la Fundación Rafael Preciado y la Secretaría de Acción Juvenil del partido, a fin de profesionalizar a jóvenes en la tarea pública a través de programas de posgrado en el extranjero.

En el año 2003, becaron aproximadamente a 20 jóvenes profesionistas provenientes de diversos estados de la república, y de probada militancia panista, tanto en México como en otros países realizaron estudios de posgrado con el fin de contar con cuadros preparados en la APF en un futuro inmediato. Desgraciadamente, se omitió darle seguimiento a la trayectoria de los estudiantes para ponerlos a disposición del nuevo gobierno federal, de los Estados, municipios ó los partidos en sus lugares de origen para transmitir lo aprendido y por otro lado, capacitarlos en el conocimiento del difícil funcionamiento institucional de la administración pública así como de tendencias mundiales como la innovación.

Por otro lado, los programas de Capacitación en el Comité Ejecutivo Nacional se mantuvieron bajo un esquema tradicional, es decir, sólo para los militantes y para quienes solicitaban su ingreso al partido así como a los Comités Estatales que solicitaban algún tipo de

⁴ “Acción Nacional asume por convicción que es parte y no todo. por lo tanto no confundirá Estado con Gobierno, ni a éste con el partido por lo que adoptaremos nuevas formas, conductas, y métodos de relación entre el gobierno federal y el PAN, bajo el principio de vinculación democrática. Esta no será fusión sectaria, pero tampoco implica divorcio, separación o “sana distancia”; es simple y llanamente la forma correcta de comportarse con el sistema democrático mexicano”.

capacitación olvidando la valía de capacitar a los funcionarios que implementaban políticas públicas en el gobierno federal.

El Ejecutivo Federal por otro lado, creó y diseñó a través de Ramón Muñoz Gutiérrez, Jefe de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, una estrategia de modernización en la APF a consecuencia de una tendencia mundial en prácticas de gobierno. El Presidente Fox quiso comprometerse con estas tendencias, pues si nuestro país transitaba por el camino de la democracia, habría que adaptarse también a las prácticas de los gobiernos democráticos en el mundo que implicaban la eficientización del mismo a través de nuevas prácticas.

El reto fue, como lo definió el propio jefe de la oficina de Innovación Gubernamental “Crear el ambiente y construir los medios para sumar a todos los servidores públicos en el proceso de cambio”(Muñoz,2004), sin embargo, ante la inexperiencia de muchos de los nuevos funcionarios, el miedo de los funcionarios que procedían de administraciones pasadas por ser despedidos y la presión por hacer funcionar al nuevo gobierno , el tema de la innovación pasó a un segundo plano por parte de los funcionarios de mandos medios de la APF, funcionarios encargados precisamente de operar las políticas públicas del nuevo gobierno.

Por el contrario, muchas de las direcciones del gobierno federal continuaron trabajando bajo el *status quo* en el que habían permanecido por muchos años sin atender a un mandato de innovación gubernamental, eficiencia y eficacia porque el espíritu de la función pública estaba todavía orientado al viejo régimen a pesar de los esfuerzos planeados por Ramón Muñoz.

Al mes de abril del año 2009 muchas de estas prácticas desgraciadamente siguen vigentes denostando el liderazgo político y los valores no sólo de la política orientada a la vocación de servicio sino a la política en la que cree el partido en el gobierno.

NATURALEZA Y FUNCIONES DE LOS ORGANISMOS DESCONCENTRADOS

En la década de los años setentas⁵. la Administración Pública Federal buscó nuevas formas de organización que permitieran una mayor rapidez en la toma de decisiones. De esta estrategia surgió la simplificación administrativa, la simplificación implicó la agilización de los trámites administrativos, limitando la cantidad de requisitos para su realización y en al ámbito institucional significó la adopción del modelo administrativo desconcentrado.

⁵ Apuntes de Derecho Administrativo, cátedra Mtro. Jorge Mazpulez Pérez. ITESM Campus Chihuahua, 1998.

La desconcentración surge como un medio para facilitar el dinamismo de la actividad de determinados órganos de la administración. Las entidades desconcentradas de los órganos públicos centralizados reciben el nombre de organismos administrativos.

Los organismos desconcentrados dependen en todo momento del órgano administrativo al que se encuentran subordinados, sin embargo, el organismo no guarda una relación de subordinación jerárquica respecto a los otros órganos que forman parte de la administración pública central. Estos organismos dependen directamente del titular de la entidad central de cuya estructura forman parte.

Por desconcentración se entiende el acto de legislación por medio del cual se transfieren ciertas facultades de un órgano central a los organismos que forman parte de su propia estructura con la finalidad de que la actividad que realiza la administración se haga de un modo pronto y expedito y tal como lo establece el Art. 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal “para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarían jerárquicamente subordinados .

Es importante destacar que no obstante el otorgamiento que la Ley hace de dicha autonomía técnica y presupuestaria, el organismo carece de capacidad jurídica El organismo administrativo además carece de patrimonio propio, por lo que no formula su propio presupuesto, sino que este le es determinado y asignado por el titular de la entidad central de la que depende, este representa un elemento importante al momento de analizar el funcionamiento de los organismos desconcentrados en el día a día.

2. EL CAMINO POR RECORRER EN LOS ORGANISMOS DESCONCENTRADOS: INNOVACIÓN

Como se pudo apreciar en la parte anterior, el espíritu de la creación en los organismos desconcentrados se radica en la transferencia de ciertas facultades de un órgano central a los organismos que forman parte de su propia estructura con la finalidad de que la actividad que realiza la administración se haga de un modo pronto y expedito. Es decir, simplificar la prestación de servicios y en los casos que compete a esta investigación la implementación de planes, programas y proyectos. Los organismos gubernamentales resultan ser más complejos por varias razones: 1) las interacciones entre sociedad y gobierno,2) el impacto de las presiones que reciben de naturaleza política, económica y social,3) el rendimiento que es

difícil de evaluar, 4) los principios que deben observarse como transparencia e igualdad, 5) los controles presupuestales y jurisdiccionales a los que están sometidos.

Ante esta complejidad es necesario implementar el elemento de la innovación como un elemento fundamental para el un proceso de mejora en las políticas públicas. Por el concepto de definición la presente investigación se entiende a la situación en la cual una organización gubernamental que por una circunstancia del ambiente determinada decide emprender una serie de modificaciones y ajustes internos que le permitan adecuar su funcionamiento interno y sus relaciones con el contexto externo (Cabrerero, pág 285).

La innovación entendida en estos términos, se relaciona con el hacer nuevas cosas, lograr nuevas combinaciones de recursos o hacer las cosas de una nueva manera. Para poder experimentar con la innovación es necesario detonar uno de los cuatro niveles del concepto de innovación. El primero es el estructural, es decir la estructura por el cual se entienden nuevas formas organizativas, no convencionales, de organización de recursos materiales, técnicos y humanos. Otra forma de la innovación es el nivel comportamental el cual se refiere al ámbito de las expectativas individuales, la modificación de los patrones de conducta, los nuevos arreglos organizacionales entendidos como las articulaciones en la red de influencias, alianzas, coaliciones en estructuras de poder y disímbolas entre actores. El cuarto nivel es el relacional en el cual las complejas vinculaciones entre contexto y organización, en su mutua dependencia y efectos recíprocos, procrean necesidades y factores innovadores, donde se crean la relación con las redes de actores externos.

En la descripción de los tres organismos desconcentrados seleccionados para la presente investigación se analizará si después de la alternancia en el año 2000 existe un signo de innovación en cualquiera de sus 3 niveles y si tiene algún elemento de los 4 pilares que sustentan al humanismo política, que como ya se describió es la piedra angular del PAN.

I. INDESOL Y EL VALOR DE LA SUBSIDIARIEDAD

La subsidiariedad es el fundamento de la autodeterminación de las comunidades menores y de la descentralización del poder social. Exige la subsidiariedad una sociedad abierta, una sociedad libre, una sociedad plural y autogestionaria.

La subsidiariedad es complementariedad y ayuda escalonada de una comunidad superior a los individuos y comunidades menores; por una parte, la comunidad debe ayudar más ahí donde hay mas necesidad y por la otra, no debe suplantar o sustituir a la libre iniciativa de los particulares o de grupos, sino garantizar su funcionamiento. La ayuda debe prestarse cuando sea necesario, en la medida de lo necesario, durante el tiempo necesario, en donde sea necesaria y a quien la necesite.

La autoridad no debe amular, absorber, impedir, usurpar o confiscar para luego concesionar; tampoco sustituir a los diferentes sujetos y grupos sociales en todo aquello que por derecho, iniciativa o capacidad puedan hacer por sí y para sí mismos, participando solidariamente en comunidad con otros. La no intromisión no significa ausencia.

No podrá realizarse el bien común de la sociedad si no existe un orden. El principio de subsidiariedad indica no solamente la prioridad en los derechos, sino también de las responsabilidades y las libertades en la vida social. Es así que podemos expresarlo de esta manera: debe existir tanta libertad como sea posible y también, tanta autoridad como sea necesaria. Comité Ejecutivo Nacional del PAN-Proyección de Principios de Doctrina

Todavía bajo el esquema de un régimen presidencialista y de alta concentración de poder como se describió anteriormente, se creó en 1992⁶, el Instituto Nacional de Solidaridad el cual entre algunas de sus atribuciones se encontraban: formular y llevar cabo programas de investigación, capacitación, información en materia de organización, gestión y participación social.

Creada con el objetivo de investigar las formas de participación social, es de llamar la atención que este instituto haya sido concebido en un segundo término con el objetivo de “divulgar los lineamientos del Programa Nacional de Solidaridad para inducir “a una conciencia de solidaridad social”.

De esta forma, el objetivo era reafirmar el concepto del sistema político prevaleciente en esos años y por mandato del entonces Presidente Salinas de Gortari difundir su liderazgo político entre diversos sectores, sobre todo en el de las nacientes organizaciones sociales. Se genera pues la duda si el instituto nació bajo el encargo de divulgar el entonces mensaje político del Presidente Salinas, “Solidaridad”.

6 http://www.indesol.gob.mx/1_indesol/hist_092001.shtml, Mayo, 2009

El Instituto ha vivido en dos sexenios de gobierno diversos cambios en su marco jurídico y por ende en sus objetivos y atribuciones. En el año 2001, con la entrada de un nuevo titular en el Ejecutivo Federal, la Secretaría de Desarrollo Social emitió un acuerdo mediante el cual se reguló la organización y funcionamiento interno del órgano administrativo desconcentrado de la SEDESOL, para denominarse entonces Instituto Nacional de Desarrollo Social.

En esta etapa del Indesol, se amplían los objetivos a seguir de seis con los que inició en 1992, se aumentaron a trece objetivos. Bajo este mandato, destacó la creación del objetivo de vincular, fortalecer y construir alianzas con OSC's, gobiernos locales e instituciones académicas para dar sustento a la política social, a través de la conversión, asesorías, capacitación e investigación que promuevan la participación comunitaria y la corresponsabilidad ciudadana para el desarrollo integral y equitativo de la sociedad mexicana, es decir, se ampliaron las funciones del Instituto para dar una mayor atención a las OSC's de forma corresponsable y subsidiaria y a la par del reciente entorno democrático.

Este Programa de Coinversión Social⁷ con un presupuesto anual de 200 millones de pesos (mismo desde el año 2006) opera mediante convocatorias públicas emitidas por la Dirección del Indesol ó en coordinación con entidades, dependencias ú organismos internacionales, públicos ó privados para solicitar, dictaminar, y apoyar proyectos que implican acciones de promoción social en tres vertientes, desarrollo humano y social, fortalecimiento y profesionalización institucional e investigación para el desarrollo social.

En el año 2001, bajo la administración del Presidente Fox, se elaboró la Ley para el Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad a fin de regular la nueva relación entre el Estado mexicano y la sociedad civil. La creación de esta ley en la cual en su artículo 2 se establece que “Se consideran actividades de Desarrollo Social las que realicen en el Distrito Federal, sin ánimo de lucro, en beneficio de terceros, con sentido de corresponsabilidad y transparencia, sin fines confesionales o político partidistas y, bajo principios de solidaridad, filantropía y asistencia social, las organizaciones constituidas conforme a las leyes mexicanas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten..” Es una forma de innovación en el nivel relacional puesto que obliga a la configuración de una nueva relación entre la sociedad civil (factor externo) y la Administración Pública Federal.

⁷ Sexto Informe de Gobierno. Gobierno Federal. Página 66

Otra forma de innovación dentro del Indesol es el aumento en la capacitación para las organizaciones de la sociedad civil. Ya existe un esfuerzo importante para la profesionalización e impulsar la corresponsabilidad en las organizaciones, sin embargo hay que seguir fomentándolo, es urgente y prioritario⁸. Las organizaciones deben continuar profesionalizándose y a desarrollándose solas. Es esencial la capacitación y las asesorías. De poco sirve, el que las organizaciones de la sociedad civil reciban un recurso subsidiado por el Ejecutivo federal si este es destinado a cubrir los gastos corrientes y no programas de desarrollo sustentable para las mismas.

Es precisamente un objetivo del Indesol el contribuir a que las OSC's se desarrollen y solamente pidan apoyo al Gobierno Federal de forma subsidiaria, aún y cuando en la práctica todavía falta un largo camino por recorrer. Indesol tiene todavía mucho más que dar de sí, el éxito de sus programas no debe basarse en los subsidios, sino en la capacitación y profesionalización que se les dé a los miembros de las organizaciones a fin de alcanzar procesos más eficaces al interior de estos y que los subsidios sean utilizados para sus programas de desarrollo no para el gasto corriente de los mismos.

De no lograrse este objetivo, Indesol está condenado a la par de las organizaciones legalmente constituidas a mantener una cultura política donde prevalezca el círculo vicioso de paternalismo, desconfianza y poca participación en los asuntos públicos. De esta forma en nada cambia la forma de desarrollarse bajo el mandato del actual gobierno y los anteriores.

Aún y cuando no establece en que consisten los cursos, cuantos se realizaron ó los resultados que se lograron, el informe de gobierno establece que durante el periodo de enero a agosto de 2007, se realizaron procesos de formación y capacitación dirigidos a fortalecer a las OSC, a los gobiernos municipales ya las instituciones de educación superior ó centros de investigación. Sólo se informa que se realizaron 40 teleconferencias con el propósito de elevar la calidad de las acciones de desarrollo social emprendidas por las OSC y la profesionalización de servidores públicos de los tres órdenes de gobierno.

Con la redefinición del objetivo en el instituto para asegurar la aplicación de los valores de corresponsabilidad y de coinversión en la relación de la sociedad civil, representa también una forma de innovación en el nivel comportamental dada la modificación de patrones de conducta, red de influencias, alianzas y coaliciones en estructuras de poder “Fomentar el

⁸ Ing Eduardo Touché Hernández, Presidente de la Fundación del Empresariado Chihuahuense (FECIAC).

desarrollo social de la población en situación de pobreza , exclusión, marginación, desigualdad por género ó vulnerabilidad social , a través de la coinversión y corresponsabilidad del gobierno y la sociedad civil , y la promoción de la igualdad de condiciones y oportunidades entre hombres y mujeres⁹”

Aún y cuando, los informes de gobierno¹⁰ destacan que en el año 2005 los programas de coinversión social se estimaron en 857, mientras que en el año 2006 este número se incrementó a tan sólo 970 proyectos aprobados, la importancia estriba en el cambio de objetivo y la inclusión de los valores de corresponsabilidad y coinversión. Los resultados de la inclusión de estos valores tendrán reflejo en el mediano plazo. Posteriormente, con el cambio de administración y bajo el mandato del gobierno federal encabezado por el Presidente Calderón según lo detalla el I Informe de labores del gobierno federal encabezado por el Presidente Calderón, para el 31 de agosto del 2007 con una inversión federal de 196.7 millones de pesos, el Indesol contempla haber apoyado en el ámbito nacional a 950 proyectos ejecutados por los actores sociales sujetos a estos programas.

En el mes de Febrero del año 2007, se revisaron y modificaron las reglas de operación de la mayoría de los programas federales encabezados por SEDESOL, entre ellos, los programas de FONART e INDESOL, sin embargo no significaron cambios importantes en su operación.

Como deficiencias del Indesol en cuanto a su operación y la falta de liderazgo político en esto puede establecerse que no se ha dado a conocer entre las organizaciones de la sociedad civil el significado de los pilares del humanismo político. Es necesario dar a conocer a fondo valores de la cultura democrática como la corresponsabilidad, la tolerancia, diálogo y la importancia de la participación ciudadana debe ser una responsabilidad primordial para las instituciones públicas que dirige el PAN a fin de construir ciudadanía,

Un ejemplo de que la institución sigue apegada a los mismos cánones de antaño es que al no existir un registro único de beneficiarios de programas federales del gobierno en su conjunto, es probable que los objetivos de desarrollo se enfoquen exclusivamente a un grupo o comunidad, y con ello se descuiden a otros poblados ó comunidades que también necesitan apoyo. Es en este rubro precisamente donde la innovación, el liderazgo político y la

⁹ Sexto Informe de Labores. Gobierno Federal. Página 65

¹⁰ Sexto Informe de Labores. Gobierno Federal. Página 66

creatividad pudieran ser muy valiosos pues en un difícil entorno económico y de situación de desigualdad¹¹ en el país esta medida podría ser de gran beneficio para los menos beneficiados. Un ejemplo es que en el Presupuesto de Egresos de la Federación se comprometió el 90% del Presupuesto del instituto se dispuso para combatir la violencia contra las mujeres y un ejemplo de que los próximos presupuestos deben estar orientados a maximizar los beneficios a una mayor población y más diversificada.

Al respecto, en entrevista¹² con la Mtra. Lidia Madero, Directora General del INDESOL, sobre la relación y vinculación del Instituto con las organizaciones lamentó que el principal obstáculo radique en el poco presupuesto que se le asigna al organismo. Además, comentó Madero que más allá de carecer de recursos para aportar a las organizaciones de la sociedad civil, un problema latente es el olvido en el cual se encuentran las representaciones de INDESOL en los Estados: “no hay presupuesto para viáticos ni para programas en las entidades federativas, mucho menos para impulsar ó promover tal ó cual tema”, señaló.

Asegura que el Indesol pudiera ser un organismo mucho más eficiente de contar con mayor apoyo por parte del titular de la Secretaría de Desarrollo Social ó de la propia Presidencia de la República. Otro problema radica en la poca cultura sobre el tema de las organizaciones y el miedo a cambiar la estructura orgánica a fin de efficientar la institución.

A pregunta expresa sobre cuál había sido la participación como Directora para cambiar la estructura o aumentar el presupuesto de la organización la Mtra. Madero respondió que compartió la inquietud y el grado de dificultad de los problemas en varias reuniones con el Secretario de Desarrollo Social y con el mismo Presidente de la República; sin embargo, considera que se requiere una mayor coordinación para lograr un real trabajo de equipo.

Lidia Madero recomienda generar un mejor entendimiento entre el Gobierno Federal y el INDESOL, así como generar mayor comunicación entre titulares ó funcionarios de la administración pública, a fin de conocer qué es lo que se está realizando y qué se pudiera empatar con objeto de maximizar los recursos que cada dependencia utiliza, empezando por conocer lo que cada área desarrolla. Al respecto, es importante destacar que este es un elemento que destacan muy poco los entrevistados y que resulta de mucha valía al momento de maximizar los recursos. Lawrence OToole señala que el éxito de la puesta en marcha de

¹¹ En el México 492 municipios donde más de la mitad de la población se encuentra en pobreza alimentaria, ubicándose la mayoría de éstos en la región Sur-Sureste del país. Fuente Programa Vivir Mejor. Anexo 5

¹² Entrevista con la Mtra. Lydia Madero, Titular de INDESOL. Miércoles 25 de febrero 2009

programas públicos no se garantiza sólo por contar con el apoyo de estructuras jerárquicas especializadas o por la disponibilidad de recursos financieros, por el contrario, esto depende de las redes intergubernamentales que desarrollan estrategias de negociación entre los diversos actores involucrados, procurando identificar puntos de acuerdo esenciales a los que se puede arribar así como establecer y dejar como prioritarios ciertos temas (Navarro, pág 10).

La Directora ubica como el mayor logro dentro de la administración que ella dirigió por casi 3 años que ahora se trabaja bajo reglas claras y transparentes con respecto al Programa de Coinversión, programa más demandado por parte de las organizaciones. No hay favoritismos para ninguna organización civil. “Existen incluso *coyotes* que ofrecen servicio por Internet” a fin de fungir como gestores, sin embargo las reglas son “parejas para todos a la hora de buscar apoyo económico para la organización, y no hay una preferencia por el color ó la ideología que represente la organización”.

Finalmente, el valor de la subsidiariedad, pilar del humanismo político, centro de acción del Partido Acción Nacional puede ser adoptado a las funciones del Indesol como una política pública de gobierno en la cual se enseña, se brinda acceso a los beneficiarios del programa de coinversión social a fortalecer sus habilidades y capacidades dentro de su ámbito de acción respectivo. Esto es, proveer de los medios para que las organizaciones de la sociedad sean capaces de proveerse a sí mismas y solamente se pida la atención del Estado de forma subsidiaria, es decir, que una comunidad superior, ayude y complemente de forma escalonada una comunidad de individuos y comunidades menores; por una parte, la comunidad. La ayuda debe prestarse cuando sea necesario, en la medida de lo necesario, durante el tiempo necesario, en donde sea necesaria y a quien la necesite.

II. LA DIGNIDAD DE LA PERSONA HUMANA: FONART

La dignidad de la persona es constitutiva de su propio ser. lo cual quiere decir que por el simple y trascendental hecho de existir, cada ser humano debe ser reconocido y respetado por sí mismo, independientemente de su condición o de su actuar. Con sus acciones, la persona puede lograr una mayor realización o un detrimento de sus fines existenciales. Comité Ejecutivo Nacional-Proyección de Principios de Doctrina

En este apartado se analizará de forma general si el FONART promueve a través de la política pública que tiene a su cargo, valores como la eficacia, la eficiencia, la innovación así

como la promoción de la dignidad de la persona humana entre los beneficiarios de sus programas.

El FONART, Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, es un fideicomiso público del gobierno federal el cual está sectorizado en la Secretaría de Desarrollo Social y que actualmente es dirigido por la Lic. Rafaela Luft Dávalos desde el sexenio pasado. Este Fondo se crea por mandato del Ejecutivo Federal el 28 de mayo de 1974, mediante contrato firmado el 14 de junio de 1974, celebrado por el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, representada por el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, el Lic. Mario Ramón Beteta y por Nacional Financiera, S. A. (Fiduciaria), representada por su Director General y Delegado Fiduciario, el Lic. Gustavo Romero Kolbeck, teniendo el objeto de fomentar la actividad artesanal del país y teniendo las finalidades como Fideicomiso de:

- Procurar un mayor ingreso familiar de los artesanos del país;
- Conservar el Sentido artístico de las artesanías mexicanas;
- Adquirir con cargo al patrimonio del propio fideicomiso, productos artesanales;
- Conceder créditos y otorgar anticipos a los artesanos, proporcionando a los mismos asistencia técnica y administrativa; y
- Constituir una sociedad anónima cuya finalidad principal será la comercialización de los productos artesanales que adquiera el fideicomiso.

Posteriormente, el 28 de noviembre de 1988, se celebra un convenio modificadorio al contrato de creación entre la Secretaría de Programación y Presupuesto, representada por el Dr. Ernesto Zedillo, Subsecretario de Planeación y Control Presupuestal y por Nacional Financiera, representada por el Lic. Lorenzo Thomas Torres, Director de Fideicomisos y Apoyo Industrial y Delegado Fiduciario y firmando como Testigo el Lic. Martín Reyes Vayssade, Subsecretario de Cultura de la Secretaría de Educación Pública, donde se señalan las siguientes finalidades del Fideicomiso y que son las vigentes a la fecha:

1. Procurar un mayor ingreso familiar de los artesanos del país;
2. Adquirir con cargo al patrimonio del propio fideicomiso, productos artesanales;
3. Comercializar directa o indirectamente productos artesanales;
4. Fomentar el Sentido artístico de las artesanías mexicanas; y
5. Conceder créditos y otorgar anticipos a los artesanos, proporcionando a los mismos la asistencia técnica y administrativa que requieran.

Desde 1995 el Fondo queda sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y finalmente, el 26 de agosto de 1997, se celebró el segundo convenio modificatorio al contrato de creación, sin tener modificaciones a las finalidades del Fideicomiso.

Para llevar a cabo los objetivos antes planteados, el organismo describe en el 6to Informe de labores (2000-2006) cuatro programas para cumplir con su fin: 1) La adquisición de artesanías¹³, 2) Organización de concursos de arte popular, 3) Capacitación y Asesoría Técnica a artesanos y 4) Financiamiento a la producción.

En este contexto es difícil afirmar que exista algún tipo de innovación en los objetivos enunciados. Este organismo nunca ha sufrido de algún cambio en su estructura, en las relaciones entre benefactor y beneficiario ó en sus propias reglas. Aún y cuando no se haya realizado algún cambio por el contrario, este organismo se encuentra lejos de lo que señalan las experiencias de innovación gubernamental en Europa y en Estados Unidos uno de los cuales consiste en reconsiderar y en Evaluar los programas gubernamentales, sus presupuestos, la optimización del gasto y su correcta aplicación ya que esta no sólo es una exigencia de orden económico sino también de la vida democrática (Muñoz, pág 62). En el mismo sentido, David Arellano, Arturo del Castillo y Enrique Cabrero establecen el criterio de “adaptación”, en el cual en el cual la organización es un proceso lento ya que los cambios organizativos no se producen con tanta rapidez como suceden los cambios del entorno. Por lo que la adaptación entre organizaciones y entornos es mayor en el momento de la fundación y posteriormente declina gradualmente hasta que se convierte en necesaria una reorganización ó sustitución de las unidades existentes. La organización, dice Cabrero, que inicialmente se logra acomodar a la necesidad del entorno, eventualmente se convierte en un impedimento para los cambios y debe alterarse de forma fundamental.

Además cuando las organizaciones normalmente se resisten al cambio debido a su inercia, cuando se modifican, suelen cambiar de forma extrema más que de forma evolutiva (Cabrero, pág 296).

¹³ Ver anexo No 3

En entrevista con colaboradores¹⁴ de la Lic. Luft, titular del FONART, se cuestionó sobre el objetivo general del Instituto y la forma en el cual se desarrolla el mismo al interior del organismo así cómo la forma en que se superan los obstáculos para la ejecución de la labor que la ley les encomienda con un presupuesto para programas y proyectos de 52 millones de pesos anuales y con 200 empleados laborando en el fondo, FONART ha fallado en realizar un esfuerzo adicional para darle características de innovación para superar obstáculos y modernizar esta institución.

Resulta interesante analizar que los funcionarios¹⁵ que laboran en este instituto no conocen una forma diferente de implementar la política, tal como lo señalan, Arellano, Cabrero y Castillo (Cabrero, pág 312) del proceso que mantienen las organizaciones gubernamentales decir del Lic. Ruiz Romero “Las cosas se desarrollan de la misma forma y los procesos son iguales”. Por ejemplo, la forma en como se compran las artesanías a los indígenas en los Estados y estos salen al mercado son las mismas desde hace 6 años que laboran en el fideicomiso.

Para el cambio de política resaltan los entrevistados por ejemplo la imposibilidad de apoyar a todos los indígenas que realizan algún tipo de artesanía en nuestro país dada la falta de recurso que provee al organismo, por lo cual limita sus acciones y la ampliación de apoyo en el país. Sugieren más apoyo por parte del Gobierno Federal, y que a pesar de estar coordinados en algunas acciones con la CDI (Comisión de los Pueblos Indígenas) y con el CONACULTA (Consejo Nacional para la Cultura y las Artes) no han logrado ser parte importante de la agenda política y social del grupo político que toma decisiones en la

¹⁴ Lic. Enrique Ruiz Romero, Asesor y Eduardo Berrocal López Subdirector de Programas Sociales de FONART

Administración Pública Federal, situación que señalan, hace difícil la tarea que les ha sido encomendada.

Al sugerir posibles soluciones a fin de posicionar en los primeros lugares de la agenda nacional el tema de las artesanías, y así coadyuvar con el Presidente Calderón y el Secretario Ernesto Cordero en el combate a la pobreza y a la desigualdad, señalan que ya la titular Rafaella Luft ha planteado el tema ante el Secretario del ramo.

Sobre los planes del Presidente Calderón en los cuales ha sido reiterativo para posicionar a nuestro país en un entorno globalizado: “lo que quiero y le pido a las representaciones diplomáticas es más mundo en México y más México en el mundo. Quiero que México reasuma su liderazgo internacional, especialmente en América Latina. Que sea capaz de construir relaciones respetuosas en todas las regiones y países del mundo. Más México en el mundo, y eso significa para ustedes redoblar el esfuerzo que ya realizan para promover, y promover fuerte a nuestros productos, nuestros bienes, nuestros servicios...¹⁶”

Así, el Presidente es reiterativo en promover “más mundo en México y más México en el mundo” pero los funcionarios son reiterativos en responder que FONART no es prioridad en la agenda nacional por lo que no pueden realizar mejores prácticas a menos que el organismo pasara ser uno autónomo.

En cuanto a la pregunta expresa sobre los cambios organizacionales que ha tenido el fondo desde el año 2000, año de la alternancia. El Lic. Enrique Ruiz responde lo siguiente:

En los ejercicios 2003 y 2004 se aplicaron Programas de Retiro Voluntario a través de la cancelación de plazas. La concentración de funciones y nivel de responsabilidad en las unidades administrativas se conservaron.

Del año 2002 al año 2004, Fonart tuvo una reducción de 50 plazas realizadas de la siguiente manera:

Año 2002: 25 plazas (2 de jefaturas de Departamento y 23 operativas).

Año 2003: 24 (8 jefaturas de Departamento y 16 operativas).

Año 2004: 1 plaza de Secretario Particular

¹⁶ Calderón Hinojosa Felipe de Jesús, Discurso Presidencial, 9 de enero 2007. Reunión de Embajadores y Cónsules. Residencia Oficial de los Pinos.

Estas cancelaciones, de acuerdo con el Lic. Ruiz, tuvieron un impacto directo en el proceso de comercialización ya que de los 6 centros de venta con los que contaba, se redujo a 2 y adicionalmente se eliminó la Subdirección de mercadotecnia.

La Subdirección de Programas Sociales contaba con 6 Departamentos, eliminándose Diseño, Capacitación a Artesanos; Otorgamiento y Recuperación de Crédito; Centro Nacional de Diseño e Innovación y Tecnología, los cuales fueron de vital importancia para dar cumplimiento de manera eficiente a las reglas de operación. Actualmente, conforme Manual de Organización del 15 de noviembre de 2007, cuenta con dos: Departamento de Concursos de Arte Popular y el Departamento de Logística y Exposiciones.

Las debilidades de organización de acuerdo con los funcionarios del fondo, se cubrieron con la contratación de personal de servicios profesionales independientes para la ejecución del programa social encomendado al Fideicomiso y para apoyar la complejidad de la tarea administrativa.

Debido a lo anterior, el personal contratado por honorarios, se sumo a desarrollar actividades de carácter sustantivo. Así pues, estos son los cambios organizacionales que ha realizado el organismo en los últimos 8 años desde la alternancia en el gobierno. Estos cambios organizacionales son los que registra la directiva del fondo, sin embargo en Octubre del año 2001, la titular de Fonart Rosa María Rojas Navarrete, presentó la implementación del programa “100% México Hecho a Mano”¹⁷ con el fin de franquiciar las tiendas de artesanías concepto en el cual se ofrecía, de acuerdo a las bases del programa “una exclusiva selección del auténtico arte popular de todo el país, para comercializarlo a través de una extensa red de centros de venta de artesanías, dando como resultado una atractiva oportunidad de negocios”¹⁸. Rojas Navarrete, directora de Fonart, a meta es que en 2002 existieran diez franquicias a nivel nacional y tres en el extranjero. Con esa figura de comercialización se pretendió duplicar las ventas de este fondo para las artesanías mexicanas (actualmente de 20 millones de pesos anuales) y ampliar los créditos a los artesanos.

Sin embargo, por falta de promoción, publicidad y auténtica implementación del programa, este sólo logró su ejecución por cuatro años¹⁹ pero sin éxito, la oportunidad se perdió y la idea en su diseño fue muy buena realmente fue un problema de ejecución. Por esta

¹⁷ Para conocer los lineamientos del programa “100% México Hecho a Mano” Ver anexo 4

¹⁸ www.fonart.gob.mx

¹⁹ Luis Reza Olivás, ex Coordinador de Delegaciones. Secretaría de Desarrollo Social (2000-2005).

razón, en el año 2002, el Presidente Vicente Fox designó al frente de la instancia el empresario Leonardo Contreras Santos Coy, a quien se le solicitó "diversificar los canales de comercialización para apoyar a un número mayor de artesanos (en la actualidad reciben beneficios unos 90 mil cuando a escala nacional existen en promedio 8.5 millones) y ampliar la red de franquicias que tiene Fonart dentro y fuera del país.

Según las notas del periódico la Jornada²⁰ en el cual detallan denuncias recabadas por ese mismo medio²¹, entre los beneficiarios del programa de FONART existía descontento por la forma en que se conducía la ex directora, ya que estaban acostumbrados a que la institución les comprara hasta dos veces por año y tan solo en 2004 por ejemplo, los productores de Olinalá, Guerrero, consiguieron una venta hasta finales de octubre, a precios bajos, porque no se consideró el incremento en los costos de las materias primas.

Con Rosa María Rojas, Fonart consignaba a las artesanías adquiridas, con márgenes de entre 18 y 19 por ciento para venta directa en sus tiendas, pero cuando se trataba de las franquicias, le adicionaba nueve puntos más. "Algo que se compra en 80 pesos, al final tendrá un costo de 200, por los gastos de transporte, empaque y proceso de comercialización", según explicó en su momento en entrevista la ahora ex directora.

Una de las artesanas, Consuelo García, denunció entonces que alguna vez visitó la principal tienda de Fonart, en la avenida Patriotismo, en el Distrito Federal, y descubrió que el baúl más fino que a ellos les compraron en mil 900 pesos, estaba a la venta en aproximadamente 6 mil.

Ante una historia de inconsistencias, relata el periódico la Jornada que la hoy extitular Rojas Navarrete reconoció que carecía de registros sobre el número total de artesanos pobres en el país y acerca de los beneficios que brindaba con sus apoyos la institución que dirigía. En enero del 2002, anunció la participación del organismo sectorizado de la Sedesol en la Expo Decoración y Regalo llevado a cabo en el World Trade Center y donde venderían al mayoreo, los productores incluidos en su padrón, cuando en realidad, relata este mismo medio, se trataba de diseñadores que compraron a precios bajos en comunidades rurales y que revendieron las piezas adquiridas hasta 8 veces más alto del precio original. Por ejemplo, una olla de barro

²⁰ <http://www.jornada.unam.mx/2005/03/04/019n1pol.php> 22 de junio.2009

mezclado con flor de tule que costaba en Morelos 50 pesos y tras ponerle otro detalle, como un decorado con lazos, alcanzó un valor de mercado de 420 pesos.

Después de estos esfuerzos para dar impulso a la artesanía mexicana, nuestro país cuenta con tan sólo 6 tiendas en todo el país y con la cooperación de algunos embajadores en misiones al exterior que solicitan unas cuantas artesanías para ser vendidas en las representaciones diplomáticas de las que son parte. También se suma a este esfuerzo la promoción de las artesanías dentro del Festival Internacional de Santa Lucía 2008 en nuestro país.

Por otro lado, resalta la ausencia del FONART en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) como una línea estratégica que proponga vender estas artesanías a gran escala a través de las representaciones diplomáticas. Tampoco, incrementar el número de las exposiciones y ferias que pueden realizar estas representaciones en el mundo.

Es importante destacar que el Plan Nacional de Desarrollo (2006-2012) no utiliza al FONART y sus políticas como herramientas de combate a la pobreza y a la desigualdad. Las artesanías mexicanas, con su gran colorido y diversidad podrían generar no sólo el acceso de la población indígena a una mejor calidad de vida en el sentido meramente económico, sino podrían representar el comienzo para un cambio cultural de la comunidad más perjudicada a fin de que se conciben como personas y ciudadanos que aportan a su país y que el mismo país y sus ciudadanos les reconoce su trabajo.

Por el contrario, quienes dirigen este fideicomiso, aseguran que no es bueno satanizar a los intermediarios en el comercio de las artesanías ya que los artesanos indígenas consideran que poco ó mucho pero que ya resulta una costumbre el que los indígenas permitan que los intermediarios vendan sus artesanías, ya que tienen la seguridad de que “les tocaría algo”, de otra forma no tendrán la posibilidad de vender nunca sus productos. Así pues, el FONART sigue trabajando sin posibilidades de cambio dentro de un gobierno que enarbola la bandera del cambio y que sueña con la transformación de sus políticas a unas más eficientes e innovadoras.

Es cierto que tampoco sería recomendable quitar de golpe ó satanizar a los intermediarios pero podría por lo menos elaborarse una estrategia para que el Fonart se acercara a estos “líderes” y se les contactara, conociera y estableciera una relación con el organismo a fin de intentar cambiar la cultura del intermediario brindándole incentivos para

que trabajara a la par del gobierno federal y resaltando los beneficios que tanto para el intermediario mismo y para los artesanos pueden traer esta relación.

No se recomendaría desaparecer de tajo a los intermediarios de las artesanías hasta no tener bien desarrollada una política pública de beneficio para los artesanos.

De todas formas, no hay ninguna otra política alterna para que los artesanos desarrollen sus capacidades y se les brinde más y mejores opciones para la venta de sus artesanías. Por el contrario, pareciera que el objetivo general de FONART de apoyar a los artesanos mexicanos que viven en condiciones de pobreza para potenciar sus capacidades está muy lejos de alcanzarse. Qué decir de la promoción de la dignidad humana entre sus políticas para los indígenas artesanos, es claro que este no es un objetivo primordial en sus programas. Podría estar implícito pues así lo señala su objetivo general, “Apoyar a los artesanos de México que preservan técnicas y diseños tradicionales, y que viven en condiciones de pobreza, para potenciar sus capacidades, a través del financiamiento y el estímulo a la creatividad mediante la asistencia técnica para desarrollar diseños nuevos y promover estrategias comerciales eficaces que permitan la venta adecuada de sus productos”²², pero parece que resulta mucho muy cómodo permanecer en el estado actual y no arriesgar a transitar a un proceso de cambio y por qué no -por ejemplo- detonar la exportación de artesanías mexicanas en el mundo.

Bajo esta circunstancia, la relación entre individuos, es decir entre los beneficiarios y el Ejecutivo Federal tiende a ser como lo define Cabrero, “ una relación clientelar donde existe una tendencia a darle al servicio entre miembros y grupos de una organización una connotación de favor que en la representación simbólica crea compromisos y agradecimientos, son sociedades premodernas donde prevalece la particularidad por encima de la universalidad, la afectividad en lugar de la neutralidad afectiva y la adscripción en lugar de la adquisición ” De acuerdo a este académico, las organizaciones de nuestra región son por este tipo de comportamiento clientelar menos eficientes que las de otros países, sobre todo de países industrializados debido a los altos costos de transacción que se generan ante tantas reglas y símbolos implícitos. (Cabrero, pág 412)

IV. INAFED Y EL PILAR DE LA SOLIDARIDAD

El principio de la solidaridad, que es la responsabilidad común en recíproca vinculación, constituye el principio de orden jurídico fundamental, que garantiza la posición

²² www.fonart.gob.mx, Mayo del 2009

irrenunciable del ser humano dentro de todos los ámbitos de la vida social bajo el binomio existencial de libertad y responsabilidad. En su significación ética, se trata de la combinación de formas de amor social ordenado. En este sentido, la solidaridad es la virtud por la cual todos nos responsabilizamos por todos desde el ámbito que nos corresponda. La conciencia ciudadana le da vigor y agrega posibilidades al compromiso comunitario.

Si esta conciencia decae la sociedad se debilita. Reforzar y acrecentar el compromiso comunitario a través de una educación ética y cívica es un deber para con el ideal de ser, como partido y como gobierno, escuela ciudadana de virtudes públicas.

La solidaridad entre la persona y la sociedad no es una combinación neutralizadora y compensatoria de individualismo y colectivismo. El humanismo solidario se centra en la relación persona y comunidad.

En estos tiempos nuevos y desafiantes no basta la globalización del mercado, resulta indispensable impulsar la globalización de la solidaridad. Junto a ello, es necesario celebrar y animar iniciativas sociales, que desde el ámbito local, coadyuven a construir el bien común como tarea compartida. Se debe fortalecer la vitalidad ciudadana, a través de una sociedad civil, que por medio de redes solidarias ayude a la construcción de un tejido social cooperativo. Partido Acción Nacional-Proyección de Principios de Doctrina

El Instituto Nacional para el Federalismo (INAFED) tiene una función especial en el sistema político mexicano para la consolidación de su democracia, las transformaciones del entorno legal en el tema municipalista, la creciente democratización y pluralidad política, transformaciones del entorno económico y las demandas ciudadanas cada vez más complejas y variadas comprenden el nuevo y gran reto de este instituto.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación establece como una de las atribuciones del INAFED el de contribuir en el fortalecimiento de los gobiernos locales, en la profesionalización de los servidores públicos municipales e impulsar la descentralización en el país a través de las siguientes acciones²³: 1) Impulso a la transferencia de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la Federación a los gobiernos locales, 2) Impulso a las relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas, 3) Fortalecimiento a las entidades

²³ Sexto Informe de Labores. 1 de septiembre del 2006. Secretaría de Gobernación. Página 75

federativas y de los municipios en sus capacidades de gestión pública y 4) Fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana y de rendición de cuentas.

Con la llegada de un nuevo grupo político al Gobierno Federal el Presidente Fox el ámbito municipal no fue ajeno a la voluntad del Ejecutivo para mejorar. Por ello, de acuerdo con Rodríguez Wallenius (2008), Fox anunció una reforma del Estado que incluyera una mayor descentralización de recursos y facultades comprometiéndose con los estados y municipios a transferir en lugar del 20% de recursos federales a llevar la fórmula hasta el 45% (Rodríguez, pág 72)

De esta forma el gobierno federal implementó cambios legales e institucionales y el 30 de julio del 2002 se realizó el cambio en el Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación para crear el Instituto Nacional del Federalismo (INAFED) antes, Centro para el Desarrollo Municipal (CEDEMUN) con el fin de fomentar la coordinación y articulación de diversas instancias federales con los gobiernos estatales y locales, teniendo como referencia el Programa Especial para un Auténtico Federalismo.

Sin embargo, con el tiempo, se mostró el fracaso de los proyectos iniciales del Inafed (servicio civil de carrera, descentralización, coordinación intergubernamental) que desempeñó un papel secundario dentro de las prioridades del gobierno federal, expresión no de la falta de voluntad en la agenda del gobierno federal sino de la incapacidad para implementar los cambios. A estas deficiencias, puede sumarse la falta de coordinación que se tuvo con la Secretaría de Desarrollo Social, en particular con el Instituto nacional para el Desarrollo Social (INDESOL). Esto, ya que con los cambios en el marco jurídico, se dotaron de algunas atribuciones y responsabilidades a los ayuntamientos, producto de cambios institucionales reflejado en el cambio de algunas leyes como la Ley General de Desarrollo Social en la cual se promovía la descentralización de la política social y reconocía que los municipios serían los principales ejecutores de los programas y acciones federales de desarrollo social, no obstante, en términos legales, las atribuciones se redujeron a formular y ejecutar el programa municipal de desarrollo social y, nuevamente, no quedó claro de dónde se obtendrían los recursos necesarios para implementar las nuevas atribuciones y responsabilidades. De esta forma, el Indesol abrió varias vertientes para financiar proyectos dirigidos a gobiernos municipales, mientras el Inafed tenía, cada vez más restricciones financieras, lo que volvió al Indesol un referente clave para muchos ayuntamientos.

A consecuencia de los cambios legales e institucionales, este organismo desconcentrado debió exigirse fortalecer la relación entre estados y municipios del país pero primordialmente fortalecer la relación intergubernamental. Por esta razón, se requiere de una serie de capacidades que se distingan, como lo que sugiere Weaver (1993) “Es necesario mejorar las relaciones con las contrapartes para eficientar el uso de los recursos gubernamentales”.

Es de reconocer que si se implementaron elementos de innovación de nivel como lo define Cabrero “nivel funcional de la innovación” y crear nuevos procesos de los cuales no se tenían antecedentes de la organización analizada y que generalmente surgen de la dinámica del contexto.(Cabrero, pág 285). Además puede establecerse de acuerdo a la entrevista realizada que arroja la siguiente información que el INAFED contó después de la alternancia en el 2000 de un cambio innovacional, de tipo “estructural” en el cual se realizan nuevas formas organizativas no convencionales de organización de recursos (materiales, financieros, técnicos y humanos) es decir, sugiere Cabrero de nuevas articulaciones de los elementos organizacionales.

En entrevista²⁴ la Lic. Rosario Castro Lozano, Directora del Instituto afirmó que el trabajo del Inafed está básicamente clasificado en dos vertientes: la capacitación y la gestión, aún y cuando la primera es a mediano y largo plazo, pero a pesar de que esta última es una cuestión de tiempo, es esencial no dejar de desarrollarla.

Considera que los obstáculos a los que se enfrenta el organismo es que se tienen que superar la fuerte dependencia de los ingresos con las participaciones federales y las marcadas limitaciones para generar recursos propios. Por otro lado, que los mismos Estados y Municipios están sujetos a las tendencias partidistas en los Estados y en los Municipios; sin embargo, depende de un esfuerzo particular de cabildeo y de conjuntar las necesidades para que se acepten los programas del gobierno federal. Al respecto, comparte que es una labor permanente el viajar a los Estados de la república y entrevistarse con gobernadores y alcaldes con el fin de convencerlos de la viabilidad de los programas, planes y proyectos y sobre todo que a pesar de diferencias partidistas estas políticas públicas son de beneficio para su entidad.

²⁴ Reunión con la Lic. Rosario Castro Lozano, Titular de INAFED. Martes 10 de marzo 2009

Es decir, el Instituto puede ser mucho más eficiente y eficaz si se conocen las necesidades de los Estados y Municipios. Así se busca cubrir la necesidad específica que tenga ese Estado ó Municipio, pero el apoyo resulta básicamente de conocer de cerca a estas entidades.

De esta forma opera la innovación y la creatividad en el INAFED. ninguna de las políticas de esta institución es rígida, por el contrario, está en constante cambio y se adapta (de esta forma puede apreciarse el elemento de innovación estructural) a las necesidades del municipio ó del Estado que lo solicite. La política pública se flexibiliza al momento en que se adapta para cubrir las necesidades, por ejemplo: La política del Inafed consiste en brindar apoyo y fortalecer a Estados y municipios, el Inafed no cuenta con recursos para fortalecer a estos entonces adapta su función como instituto al buscar de forma creativa el apoyo solicitado.

Al respecto, es notorio el cambio de los objetivos planteados entre un año de Informe de labores y el que le siguió, es decir, es significativo la orientación de este mismo Instituto bajo el mandato en el sexenio del Presidente Fox y el del Presidente Calderón. Al respecto, en el primer Informe de labores en la administración 2006-2012 al describir entre sus objetivos el “Fomentar un marco jurídico claro, promotor de la autonomía municipal y del federalismo a partir de los principios de subsidiariedad, solidaridad y coordinación intergubernamental, al pretender difundir una cultura política auténticamente federalista y municipal entre los actores políticos y sociales e impulsar la articulación de los gobiernos estatales y municipales para que sean capaces de conducir su desarrollo a partir del fortalecimiento institucional y la profesionalización de los servidores públicos de las administraciones estatales y municipales”. De esta forma se refleja el elemento de innovación funcional que define Cabrero en el cual se generan nuevas disposiciones gubernamentales.

Rosario Castro afirma “Puede un municipio solicitarme recurso para un proyecto hidráulico, el organismo no tiene presupuesto como tal para apoyarlo, sin embargo nuestro trabajo es buscar dentro de otras áreas ó dependencias de gobierno como SEMARNAT ó CONAGUA y encontrar un programa específico que de manera subsidiaria y corresponsable pueda apoyarlos”.

Este procedimiento coadyuva a que se maximicen los recursos puesto que ha habido ocasiones en que los recursos de los programas federales no son utilizados por

desconocimiento de las reglas de operación ó de la existencia del programa; de esta forma ninguna de las dos partes: el gobierno federal y el municipio pierde en la consecución de sus metas. El municipio obtiene lo que quiere y el gobierno federal presta un servicio y no cae en el subejercicio presupuestal.

Destaca también la creatividad para que al inicio de la gestión en el 2006 con el Presidente Calderón reuniera a todas las entidades y áreas del gobierno federal a fin de conocer que hace cada una de ellas así como la labor del INAFED para finalmente generar esfuerzos conjuntos y ahorrar también recursos ó ser más acertivos en estos.

El principal obstáculo al cual se enfrenta Rosario Castro no estriba en el presupuesto del organismo, la normatividad ó incluso la burocracia al interior del Gobierno Federal sino el desconocimiento de los municipios y los Estados a la gran oportunidad que les puede brindar el Instituto. El principal obstáculo desde su punto de vista es que los alcaldes dejan su encargo en tres años y no hay seguimiento, es decir, que si el INAFED pudiera hacer una petición a los poderes de la Unión sería sin duda la implementación de la reelección de alcaldes y legisladores.

Sin duda, el INAFED trabaja bajo cánones de eficiencia y eficacia y la superación de obstáculos es una premisa continua entre sus funcionarios, la experiencia a la vista sólo requiere de mayor publicidad de los servicios que brinda así como mayor promoción del gran trabajo que realiza al ser solidario con los municipios y Estados en nuestro país.

Para concluir con el análisis de los tres organismos desconcentrados es necesario referirse a Guido Bertucci (Muñoz, pág 61), Director de la División para la Economía y Administración Públicas del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU quien definió 4 tendencias mundiales ó enfoques prioritarios para los gobiernos de acuerdo a la diversidad mundial en las tendencias de innovación y calidad gubernamental. Dos de estas tendencias son relevantes para el presente análisis: “Modernización del Estado” en el cual recomienda la adaptación y mejora de las estructuras administrativas, capacidades gerenciales, manejo financiero y adaptación tecnológica, al respecto ninguno de los organismos desconcentrados mostraron esta adaptación a ninguno de las recomendaciones citadas. La segunda tendencia referente a la “Revitalización de la Democracia”, la cual refiere a hacer más significativa y participativa la democracia y que esta permita a la gente mayores espacios de participación en la elaboración de las políticas, el INDESOL está desarrollándolo con el

Programa de Coinversión Social dada la participación de las organizaciones en la vida pública aún y cuando puede aumentar la participación en el diseño de otras políticas del Instituto. Por parte del INAFED y de acuerdo a los comentarios de su titular, los municipios y estados definen el diseño de política del instituto a través del Programa “Agenda desde lo Local” el cual consiste en una herramienta e la cual permite que los tres órdenes de gobierno brinden soluciones específicas a los problemas cotidianos de los ciudadanos y sus autoridades locales.

3. ¿PARA QUE LLEGAR AL PODER?: EL ARTE DE LO POSIBLE O EL RIESGO DE NO HACER NADA

Manuel Gómez Morín veía con claridad que el Partido que él mismo fundó podía asumir la responsabilidad de ejercer el poder, “En cuanto a llegar al poder, baste recordar cuántos lo han alcanzado para el mal o cuántos lo han tenido para no hacer nada. Lo importante no es el poder, sino aquello para lo cual debe servir el poder”

Al respecto, Ejecutivo federal sólo tiene dos opciones, hacer todo lo posible más allá del complejo funcionamiento²⁵ al que se enfrentan las organizaciones gubernamental tal como se señaló con anterioridad y alcanzar la maximización de recursos en las políticas públicas ó caer en la tentación de no hacer nada y perder la oportunidad de imprimir en un sello sobre el liderazgo político que tienen a bien promover el Partido Acción Nacional pero, más allá de eso se pierde la oportunidad de brindar mayores beneficios para los mexicanos.

De acuerdo al cuarto pilar del humanismo político, base de doctrina del Partido Acción Nacional, el Bien Común obligaría a todos los funcionarios del Ejecutivo Federal a alcanzar este valor máximo de la doctrina panista con el arte de lo posible como lo sugiere el estadista Vaclav Hável.

El caso de la República Checa y del Presidente Havel resulta de relevancia para la investigación que nos ocupa. Este político de personalidad singular, demostró que el humanismo como valor central de un líder político no está reñido con los obstáculos u oportunidades de los que son sujetos cualquier funcionario en la APF. Hável y su gabinete supieron conjuntar el entorno del momento como la globalización, con la política bajo el

²⁵ 1) las interacciones entre sociedad y gobierno.2) el impacto de las presiones que reciben de naturaleza política, económica y social,3) el rendimiento que es difícil de evaluar, 4) los principios que deben de observarse como transparencia e igualdad. 5) los controles presupuestales y jurisdiccionales a los que están sometidos.

complejo momento que gobernó y se configuró la caída del comunismo, la democratización y transformación de la economía hacia el capitalismo. Por el contrario, Hável marcó su sello distintivo en la política exterior al incorporar con decisión a la República Checa a la OTAN y posteriormente incorporarse a la Unión Europea.

Con estas medidas, constituyó en un verdadero puente entre la Europa Occidental y los Estados Unidos y la Europa Central y Oriental que dejaba el comunismo para incorporarse a la democracia y el capitalismo.

En 1997, convocó en el Castillo de Praga, a la primera edición del “Foro 2000”, en el cual reunió a personalidades mundiales de diferentes países, continentes, culturas, religiones e ideologías, buscando promover el diálogo, el entendimiento, la comprensión y el consenso un evento nunca pensado en los tiempos comunistas.

El ejemplo de este país y este liderazgo puede concebirse como un caso exitoso en el cual es posible imprimir el sello distintivo de un gobierno en políticas públicas eficientes y creativas, ó ¿Se puede imaginar que el éxito de las gestiones de Havel como Presidente de la República Checa es producto de la casualidad y no de los valores que le acompañaban y de la creatividad e innovación para realizar lo inimaginable en ese país tan sólo una década anterior?.

Hay quienes señalan que más allá del diseño de una institución, la parte más importante en la implementación de una política pública es la capacidad para implementar esta política. Solamente si el diseño institucional obstaculiza sistemáticamente esas capacidades en comparación con otras áreas con los mismos objetivos, y si estos arreglos institucionales generan crisis de efectividad es claro que debe realizarse un rediseño institucional.

Mientras más difícil sea realizar un rediseño institucional que implique reformas de leyes las cuales sean difíciles de conseguir por un sistema político que se desarrolló como gobierno dividido, los funcionarios del gobierno y el partido en el poder sea cual sea su origen partidista debe asumir el compromiso de gobernar bajo el arte de lo posible, de lo que se disponga en términos de recursos materiales, financieros ó de cualquier tipo. Ese es precisamente el arte de la creatividad y de valores de eficacia, eficiencia e innovación. De lo contrario y dependiendo del objetivo que se persiga el riesgo de no hacer nada puede traer peores consecuencias que las consecuencias que pueden traer el haberlas realizado. Es

fundamental decidir ante la disyuntiva y preguntarse: ¿Cómo lograr maximizar los beneficios que actualmente se brindan única y exclusivamente con lo que se tiene?

Martin Cole y Greg Parston definen en su proyecto de administración pública el “Modelo del servicio público con valor” que al inicio de cualquier proceso de maximización deben contestarse dos preguntas: ¿Porqué ó para que fin existe esta política pública?, y la segunda. ¿Cómo sabremos que la política pública ó el programa en cuestión está cumpliendo con su objetivo?. los académicos Cotes y Passmore (2008) incluyen una tercera ¿A quién debo rendirle cuentas?

De acuerdo a los fundadores de este modelo ya implementado en 30 agencias públicas en varios continentes como Norteamérica, Asia y Europa, una institución pública genera valor público cuando brinda una serie de beneficios sociales y económicos que están planteados dentro de las prioridades en una relación de costo beneficio. Si se logran incrementar los resultados ó de la relación costo-beneficio, el beneficio, entonces la institución pública estará creando valor público.

Basado en la historia de desempeño, cuales serán nuestros resultados de acuerdo al gasto que hemos hecho? Sin embargo, esto no es una salida fácil, precisamente el objetivo de la presente investigación no intenta aceptar la justificación sobre la cual dado el gasto que se prevee en un presupuesto de egresos entonces los funcionarios públicos no pueden dar más de sí para la ejecución de las políticas públicas. Al contrario, por contar precisamente con poco gasto público se debe encontrar la forma de maximizar los resultados.

Por otro lado, David Coats y Eleanore Passmore (2008) señalan como un elemento básico dentro de la nueva organización de las instituciones públicas el que los directivos de estas instituciones identifiquen, conozcan y asuman los propósitos por los cuales la organización está trabajando. En el caso de los organismos desconcentrados a tratar en la presente investigación no queda clara si existió una planeación por parte de los directivos para transmitir la nueva visión del organismo bajo un contexto de nuevo gobierno con valores distintos.

Los expertos señalan que los casos exitosos de eficacia en el sector público son los que fortalecen y aumentan la capacidad de sus funcionarios para manejar las relaciones, los proyectos y los contratos de su organización. El desarrollo de la cultura en el área de trabajo debe estar enfocado en brindar mejores servicios que son requeridos por la ciudadanía. Los

funcionarios deben adoptar un punto de vista “desde afuera” realizando su trabajo desde una perspectiva ciudadana. Las buenas relaciones a la que se refieren son un prerrequisito para la innovación en el servicio.

Al respecto un ejemplo exitoso de las buenas relaciones en una organización pública a fin de provocar la innovación y modernización en la misma es el caso de SEPOMEX (Servicio Postal Mexicano) con Purificación Carpinteyro.

En el año 2006, la nueva directiva de SEPOMEX asumió la responsabilidad de cambiar y rediseñar el servicio de este organismo desconcentrado no bajo una línea estratégica del Gobierno Federal ó de su cabeza de sector en este caso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes sino bajo un liderazgo en lo individual de Purificación Carpynteyro.

Para comenzar, la nueva directiva, se topó con mucha resistencia por parte de los empleados de la organización. Primero, estos no querían cambiar, SEPOMEX era visto por los más de 5 mil carteros como un empleo en el cual comenzaban de jóvenes y ahí mismo se podían jubilar. Las cosas para ellos iban bien, ¿para qué cambiar?

Para tales efectos, SEPOMEX, que cuenta con un sindicato comenzó la iniciativa de rediseño con dos acciones: La primera fue implementar el BAD (Bono de Alto Desempeño) mismo al que el Ing Soller no considera el nombre más óptimo, sin embargo, se requería un buen incentivo para realizar el cambio. Así lo fue este bono que está cotizado más o menos en 3,500 pesos, cantidad que reciben mensualmente los empleados como nómina por lo que significó un incentivo adicional importante al salario que reciben los empleados.

La segunda acción tuvo como objetivo el cabildeo y acercamiento que emprendió la propia Purificación Carpinteyro y su equipo para esto se planeó y realizó un acercamiento especial a cada uno de los Administradores Postales ya que cada uno posee un efecto multiplicador para con por lo menos un grupo de 5 empleados.

Otro cambio fundamental fue el cambio en el diseño e imagen de la institución. Cuando la Directora General presentó la nueva imagen de Sepomex en colores que llaman la atención como el rosa mexicano y el verde, también se presentaron los uniformes, y unidades vehiculares, así como motocicletas. Entonces, dentro de las oficinas de correos corría la broma de que ahora los carteros eran de “Sepogay” en lugar de “SEPOMEX”. Hoy día, comenta el Director de Planeación que los carteros portan con orgullo su uniforme pues se sienten parte de una empresa que están seguros los mexicanos volvieron a tomar en cuenta.

En términos del servicio en este organismo desconcentrado, se pretende bancarizar al país con las oficinas de Sepomex, con esta estrategia se convierten a las oficinas de correos en oficinas que brinden los servicios de la banca comercial para que los usuarios puedan abrir cuentas bancarias, recoger sus remesas y dependiendo del desempeño de estas oficinas, solicitar préstamos. Además se firmó un convenio con S.R.E y con Diconsa a fin de que se puedan solicitar servicios como los trámites de pasaportes por un lado y por el otro, comprar la leche que ofrece SEDESOL en las oficinas de correos y brindar servicios completos los mexicanos en comunidades alejadas.

Desde el 2007 SEPOMEX se ha modernizado a base de innovación y creatividad, su Director General comenta que el éxito de esta modernización en tiempos en que los mexicanos y la mayoría de las personas prefieren el Internet ó el celular para comunicarse en lugar de la tradicional carta es radica en la planeación y en la actitud por salir de lo convencional y atreverse a modernizar.

Pese a la innovación y el cambio de política que ahora beneficia a millones de mexicanos a lo largo del país, resulta incongruente que la fuente de este liderazgo sea una persona ajena al partido gobernante pero sobre todo parte de un esfuerzo aislado más no de una estrategia de equipo ó de grupo para a su vez ser replicada en otros organismos.

Volviendo a los casos de Indesol, Fonart e Inafed los riesgos de no hacer nada ó mantenerse en la situación actual representarían un alto costo en estos tres organismos. Primero, porque de entrada, resulta incongruente que bajo la conducción de un gobierno con la firme convicción de combatir la pobreza y a la desigualdad a través de la política pública de Vivir Mejor²⁶, y bajo un entorno de crisis económica internacional existan organismos ó dependencias del Ejecutivo Federal que se encuentren ajenas a coadyuvar en este esfuerzo. Bajo qué criterio se deja solo al Presidente Calderón y a la Secretaría de Hacienda que han realizado esfuerzos sin precedentes como el de las medidas contracíclicas y el recorte de gasto corriente para poder solventar miles de millones de pesos en medidas de apoyo para varios sectores, y por otro lado, existan funcionarios ó áreas dentro del Ejecutivo Federal que parecen no contribuir a estos esfuerzos.

Así parece, la implementación de las políticas públicas en el FONART, Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social

²⁶ Para conocer los lineamientos de “Vivir Mejor” ver anexo 5

en el que como objetivo se marca lo siguiente: “Mejorar la condición de vida de los artesanos tradicionales potenciando sus acciones en la producción y desarrollo sostenible de la actividad comercial de sus productos²⁷...” En la presente investigación resultó casi imposible conocer de qué forma este fondo coadyuva como un vehículo para lograr la independencia económica de los artesanos mexicanos como lo señalan sus reglas de operación, ó más incluso cómo es que contribuyen para el desarrollo económico y social de nuestro país.

Así pues, como políticos partidistas no se puede justificar la falta de eficacia en la implementación de políticas públicas, o que la falta de estrategia para crear un caso de éxito sea realizado por un liderazgo ajeno al partido en el gobierno. ¿En dónde están los políticos formados con valores de la doctrina humanista ejecutándola en la administración federal?, a esto se refiere el siguiente capítulo de la investigación.

4. EL ESLABÓN PERDIDO: EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL Y EL EJECUTIVO FEDERAL

A Actualmente ante una población más exigente y que gradualmente participa en los asuntos públicos, la misión de los partidos políticos no puede estar basada únicamente en la eficiencia y eficacia para ganar las elecciones, sino en la capacidad para implementar la política pública que espera ser ejecutada al momento de acceder al poder.

El caso del PAN, como se señaló con anterioridad, existió un divorcio entre el gobierno federal y el Comité Nacional, lo que impidió en muchos sentidos que la política pública que aguardaba para ser implementada se ejecutara finalmente. Tras meses de establecerse una relación tensa entre el partido y el gobierno federal, el malestar de los panistas con el Presidente Fox se puso de manifiesto en la XVIII Asamblea Nacional celebrada en marzo de 2001.

Se le increpó al entonces Presidente su actuar en la ratificación de los delegados federales, representantes del gobierno federal en los Estados de la república así como de Secretarios de Estados alejados del panismo y omisos a las peticiones hechas en varios sentidos por parte de los legisladores federales.

Después de un sexenio y a casi 9 años de que el partido se mantuviera ausente de las acciones del gobierno federal, pareciera que el eslabón perdido en esta relación está apareciendo. Hoy día pueden definirse no a totalidad pero si el inicio de un liderazgo político

²⁷ Diario Oficial de la Federación. 11 de marzo del 2003

en el Ejecutivo Federal. Ya pueden ubicarse mayores funcionarios preparados y capacitados en la administración pública y, a diferencia del año 2001 en el cual los militantes panistas se quejaron amargamente del abandono de las delegaciones federales al antiguo régimen, hoy más militantes panistas las integran y han empezado a marcar un liderazgo político que incluso otros partidos políticos han señalado en discusiones públicas en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

Coincide Salvador Abascal al afirmar que el liderazgo político se encuentra ya desarrollándose en diversas áreas del Gobierno Federal, tan es así que el año pasado fue encomienda de varios partidos políticos de oposición el pedir la desaparición de algunas delegaciones federales en los estados argumentado no precisamente falta de eficacia y eficiencia. Puede aludirse que estamos despertando a implementar nuestra visión como partido en el gobierno, pero es cierto que falta todavía mucho más para lograr, sobre todo en las áreas de Desarrollo Social que previamente analizamos, el Indesol y Fonart.

Puede ser que el Partido Acción Nacional haya concebida como lejana la posibilidad de acceder al Ejecutivo Federal, y cuando tuvo conocimiento de las posibilidades reales ya fue demasiado tarde para diseñar una estrategia para planear el papel que habría de asumir el partido y el tipo de liderazgo político a desarrollar. Es entendible esta situación los primeros años del primer sexenio en el ejercicio del poder del PAN; sin embargo, es urgente que se defina una estrategia para generar el liderazgo político dentro de la APF y que este liderazgo político implique como un elemento *sine qua non* a la innovación para así definir como el liderazgo ó el sello del PAN en el gobierno a la innovación.

En la actualidad, el Comité Ejecutivo Nacional del PAN tiene varios y serios retos dentro del corto y el mediano plazo: Primeramente se encuentra el reto de elaborar la estrategia para los funcionarios públicos militantes ó identificados con el PAN, así como que estos generen y transmitan el valor de maximizar las políticas públicas en la APF. Un segundo reto es la elaboración de un programa de capacitación sobre valores ó doctrina del partido en el gobierno y que a la par conjunte conocimientos y habilidades de innovación gubernamental.

Un tercer reto es el funcionamiento de la Secretaría de Acción de Gobierno, área del Comité Ejecutivo Nacional del PAN fundamental y que a la par de la Secretaría de Capacitación conllevan la responsabilidad de generar la forma en que habrá de darse el liderazgo político del partido en el gobierno federal.

En la actualidad la Secretaría de Acción de Gobierno del Comité Ejecutivo Nacional del PAN se encuentra acéfala desde hace un año y pese a que se brinda atención, se capacita a municipios y a diputados locales, la relación entre funcionarios del gobierno federal y el partido es nula. Según Obregón, la relación con el gobierno federal podría ser exitosa y los Secretarios de Estado contestaran por ejemplo las llamadas de petición de los alcaldes para hacerles las peticiones necesarias. A veces lo hacen comenta al funcionario pero tiempo después. Además, comenta que es mayor la atención que se les dá a los funcionarios de los gobiernos de los estados y a los mismos gobernadores.

A pregunta expresa sobre que hacer cuando el Ejecutivo Federal requiere brindar mayor atención a los gobernadores de los estados dado el sistema de gobiernos yuxtapuestos y a consecuencia de que los gobiernos de los estados concentran la mayoría del poder político en el país a dado el sistema político, el funcionario, encargado de despachó sólo atinó a contestar “no lo habíamos pensado”.

En entrevista telefónica el Dip. Juan José Rodríguez Prats²⁸ comentó que como Secretario Nacional de Acción de Gobierno durante el periodo 2004 a 2007 fue muy difícil establecer un proyecto entre el gobierno federal y el partido, tal vez porque nunca se estableció el tipo de relación que ambas instancias debían tener, de esta forma todos los esfuerzos se realizaron con el poder legislativo federal y local así como con los Ejecutivos estatales y municipales.

En una situación diferente, la Secretaría Nacional de Capacitación del PAN trabaja para que los valores y doctrina del partido sean transmitidos como liderazgo político en la administración pública federal. De acuerdo con Salvador Abascal, el programa de becas Liceo continúa desarrollándose con la diferencia que se da seguimiento a los estudios y al servicio social de los becarios del partido, de esta forma se asegura que quienes se vean beneficiados de las becas retribuyan el apoyo al partido y trasmitan sus conocimientos. Por otro lado se busca que los jóvenes que acceden a estas becas lo hagan en universidades y en programas afines a la política pública del gobierno federal.

Abascal concuerda con la necesidad de crear un liderazgo político que brinde eficiencia, eficacia e innovación a las políticas públicas que se diseñan e implementan. Para comenzar, asegura Abascal, la praxis en el ejercicio del poder puede ser realizado por

²⁸ Entrevista telefónica 18 de junio del 2009

cualquier funcionario independientemente de su ideología. Sin embargo, en lo que respecta a la política que incide en la formación del mexicano se requiere funcionarios que compartan la ideología humanista. Es posible además -considera Abascal- que los funcionarios una vez ejerciendo una posición dentro del gobierno asuma características propias del partido en el poder.

Hace décadas era imposible que un funcionario practicara valores panistas ó de otro partido que no fuera el del régimen oficial pues simple y sencillamente no existía otro. Sin embargo, ahora esto es posible. Que un funcionario asuma con convicción la doctrina del PAN y la ejerza con dignidad. Basta ver los ejemplos de liderazgo político en Javier Lozano ó Luis Ernesto Derbez.

Es necesario que la capacitación político partidista sea permanente y que los funcionarios guarden un equilibrio entre la técnica y la praxis e indudablemente una mayor cercanía entre el gobierno federal y la estructura partidista por un lado y a la par de una buena relación entre el partido y la academia.

El ideal es alcanzar un equilibrio entre la teoría y la práctica, que es el bien ó el ideal posible. Es primordial que las políticas públicas orientadas a los temas de educación, salud, y sociales sean implementadas por funcionarios con valores del partido a fin de que se cuide la correcta aplicación de estas.

Respecto al “miedo a gobernar” como una justificación para no generar innovación ni liderazgo político, el Secretario de Capacitación del PAN se refiere a que esta situación retrata particularmente un “miedo a la responsabilidad”. Para muchos militantes panistas que son funcionarios les resulta cómodo concebirse como un partido de oposición. Por otro lado, la naturaleza humana juega su parte en el ejercicio del poder. Hace falta una donación de sí mismo a la causa, arriesgarse a ser responsable y salir del *status quo* ó la comodidad para no arriesgar a hacer una política pública más eficiente.

Las siguientes recomendaciones que se hacen a la dirigencia del Comité Ejecutivo Nacional del PAN no representan cambios que impliquen un cambio en la normatividad, en la burocracia ó en el presupuesto asignado. Son recomendaciones hechas con lo dispuesto, y con las herramientas con las que ya cuenta el organismo en cuestión. Cabe mencionar que las recomendaciones aquí propuestas están basadas en dos debilidades predominantes en los organismos. El primero es la falta de comunicación e información entre las diversas áreas del

gobierno federal a fin de poder conjuntar esfuerzos y el segundo, es un problema de liderazgo, desconocimiento de su tarea y actitud frente a los obstáculos a superar. Esta situación sucede algunas veces por parte del titular del organismo pero mayormente sobre los funcionarios que participan en ella.

RECOMENDACIONES

Recomendaciones Generales al Comité Ejecutivo Nacional del PAN:

1. Promover funcionarios con espíritu de servicio así como técnicamente preparados para que representen al partido y ejecuten las políticas que este enarbola en sus plataformas políticas con afín de imprimir el liderazgo político en la Administración Pública Federal. Es esencial que el liderazgo político esté aparejado a la capacidad, profesionalización y en algunos casos experiencia puesto que para la formación de cuadros se debe brindar la oportunidad a nuevas generaciones de asumir funciones. Existen liderazgos con una amplia experiencia profesional y liderazgos políticos que pueden recibir preparación técnica.
2. Continuar en la formación cuadros con liderazgos profesionales y capacitados en las nuevas tendencias mundiales de innovación, calidad, eficacia y eficiencia a fin de que impriman el liderazgo político del PAN en las instituciones públicas.
3. La Secretaría de Acción de Gobierno debe laborar un mapa de las áreas de la APF donde se requiere un liderazgo que vaya más allá de la cotidianidad y el cual tenga incidencia clave en la implementación de la política pública a fin de lograr la maximización de recursos.
4. Diseñar un plan de acción conjunto entre la Secretaría Nacional de Capacitación y la Secretaría Nacional de Gobierno del Comité Ejecutivo Nacional del PAN en el cual se diseñen líneas estratégicas específicas para fortalecer la relación partido-Gobierno misma que debe estar basada en la cooperación para dar pie a la innovación como forma de gobierno.
5. Implementar un plan de capacitación en primer lugar para los funcionarios de la Secretaría de Acción de Gobierno del PAN para dar a conocer como es la relación del Ejecutivo Federal con los Estados y los municipios de extracción panista en un sistema político de gobiernos divididos. En segundo lugar, brindar esta capacitación a los funcionarios estatales y

municipales para conocer de que forma se puede ser más eficiente en sus gestiones y evitar obtener la atención de los funcionarios federales de primer nivel valorando la gestión de funcionarios capaces y eficaces.

6. Diseñar y ejecutar un programa de capacitación para funcionarios públicos, y de manera más intensa a los que se desarrollan sobre todo en áreas sensibles del Ejecutivo Federal previamente identificadas por la Secretaría de Acción de Gobierno..

Recomendaciones Particulares

Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL)

1. Impulsar la creación de más organizaciones orientadas al combate a la pobreza y a la desigualdad, el desarrollo económico y la promoción de la cultura democrática a través de la convocatoria para brindar mayores subsidios a quienes se enfoquen en estos rubros y de esta forma desincentivar el enfoque asistencialista. Esta recomendación es política y financieramente posible ya que se utilizarían los recursos ya asignados en el Programa de Coinversión Social solamente se realizaría una redistribución de los recursos presupuestales a fin de impulsar a las organizaciones que tuvieran como objetivos los ya descritos anteriormente, así como incentivar la creación de organizaciones con estos objetivos en regiones del país donde prevalece la pobreza extrema. Políticamente también es posible puesto que la naturaleza de la propuesta es realizada por la mayoría de los actores políticos así como de las organizaciones de la sociedad civil.
2. Intensificar la capacitación que se brinda a las organizaciones sobre la forma de operación así como herramientas para desempeñarse independientemente. Financieramente posible siempre y cuando se busquen apoyos externos como el de la comunidad internacional que brinde asesoría de las mejores prácticas en la materia. Es financiera y políticamente posible esta recomendación ya que los programas de apoyo que brinda la alianza internacional (BID, FMI, USAID entre otras) están enfocados primordialmente en la asesoría y capacitación a órganos de gobierno.
3. Establecer una comisión intragubernamental permanente en la cual se conozcan los programas, proyectos y planes de las diversas áreas de gobierno con el objetivo de conjuntar esfuerzos y maximizar recursos con base en la cooperación interinstitucional. Esta propuesta resulta políticamente y financieramente posible debido a que las diversas dependencias de gobierno en general requieren de mayor cooperación con las instancias homólogas, es pues un mecanismo de

“ganar-ganar” entre las dependencias y no se requiere aumentar el presupuesto de ninguna de ellas para lograrlo.

Fondo Nacional para las Artesanías (FONART)

1. Elaborar un plan de relaciones públicas al Interior del Ejecutivo Federal para dar a conocer la historia y evolución del organismo, así como su situación actual, destacando la enorme oportunidad de esta institución dada la riqueza artesanal en México para conjuntar esfuerzos de varias dependencias. De esta forma puede colocarse el tema de FONART en la agenda de la APF, tal como sugerían sus funcionarios en la entrevista realizada. También este plan debe contemplar en segundo término el Congreso de la Unión para sensibilizar del rezago presupuestal en el que se encuentra el organismo y presentando un plan realizable con objetivos a corto plazo para dar legitimidad al proyecto y presentar resultados tangibles. De este plan de relaciones públicas se pueden desprender las siguientes acciones específicas:

I. Conjuntar los esfuerzos de microfinanciamiento y capacitación de FONART con los de la Secretaría de Economía como el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (Pronafim), Fideicomiso al Fondo de Microfinanciamiento de Mujeres (Fommur) y Fideicomiso del Programa Nacional de financiamiento al empresario (Finafim).

II. Establecer un programa urgente de promoción de artesanías para su venta en el extranjero a través de las representaciones diplomáticas mismo que coadyuve a detonar la venta de estos productos. Resulta imprescindible generar empatía con la Secretaría de Relaciones Exteriores, a través de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores con el fin de lograr el apoyo de esta Secretaría en las representaciones diplomáticas. Es importante lograr la coordinación de esfuerzos de la Secretaría de Economía a través del programa de FONAES para impulsar el proyecto con los recursos con los que ya cuentan ambas secretarías, solamente enfocándolos a un mismo objetivo.

2. Generar ferias itinerantes que promuevan y pongan al alcance de un importante número de personas los productos que elaboran las artesanas y artesanos mexicanos acreditados ante FONART. Resulta esta propuesta financieramente posible si se establece una alianza de cooperación entre los tres niveles de gobierno para la final de cuentas beneficiar a los pobladores de la región en cuestión, así como las delegaciones federales de SEDESOL.

3. Establecer un mayor número de tiendas Fonart en la república mexicana, a fin de que cada entidad federativa cuente con una ó varias tiendas especializadas con las artesanías de su región y con una área de artesanía representativa del resto de las regiones del país. La aportación resulta financieramente posible con el apoyo de los gobiernos de los estados así como del INAFED. También deberá estar integrada a la promoción mercadológica de los mismos, el uso de productos auténticos y de calidad, promoviendo el consumo interno de artesanías utilizando además los festejos del Centenario de la Revolución y el Bicentenario de la Independencia mexicana.
4. Generar un mecanismo que desincentive la venta de artesanías por parte de intermediarios y que fortalezca a los productores.

Instituto Nacional para el Desarrollo del Federalismo (INAFED)

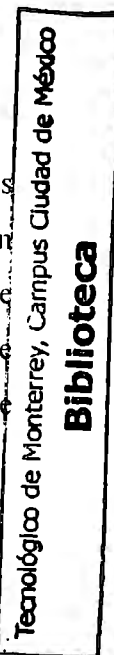
1. Generar una estrategia de comunicación en la cual se dé a conocer en las entidades y municipios del país los casos exitosos de apoyo entre el Instituto y estas dependencias. Esta recomendación resulta política y financieramente posible ya puede formar parte de la capacitación que ya se brinda al Poder Ejecutivo en el ámbito local disponiendo de las herramientas con las cuales se cuentan como el sitio Web con el que se cuenta, los talleres en las entidades y el área de comunicación social en la dependencia.

BIBLIOGRAFIA

Arellano David, Cabrero Enrique y Del castillo Arturo coords (1998), *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, Miguel Ángel Porrúa y Centro de Investigaciones y Docencia Académicas (CIDE).México

Arriola Carlos (2009) *El miedo a Gobernar: La verdadera historia del PAN*. Editorial Océano. México

Coats David and Passmore Eleanor (2008) *Public Service: The next steps in public reform*. The Work Foundation



Gómez Morín Manuel, (2000) Ideas Fuerza-Mística de Acción Nacional-Recopilación de textos por Ma.Elena Álvarez de Vicencio. Editorial Epressa. México

Hável Vaclav, (1998) The Art of the Impossible, Politics as Morality in Practice. Fromm International Publishers New York.

Juma, Calestous and Allison 2006 "Political Parties as Tools of Democracy.". *The Daily Nation* (Kenya)

Mainwaring Scott and Shugart Soberg Matthew (1997) Presidentialism and Democracy in Latin America by Cambridge University Press. EEUU

Martin Cole and Greg Parston in Unlocking Public Value, a new model for achieving high performance in public service organizations

Muñoz Gutiérrez Ramón, (2004) Innovación Gubernamental, El paradigma de buen gobierno en la administración del Presidente Vicente Fox, Fondo de Cultura Económica, México.

Rodríguez Wallenius Carlos (2005) La Agenda Ciudadana Municipalista y La Reforma Del Estado, *Política y Cultura*, primavera, número 029 Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco, Distrito Federal, México

Weaver K. Kent (1993) Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad. Brookings Institutions Washington DC

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

Periódico La Jornada

I Instituto Nacional de Desarrollo Social

Fondo Nacional de las Artesanías

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo ||

Local

ENTREVISTAS

Mtra. Lydia Madero. Titular de INDESOL. 25 de febrero 2009

Ing. Mark Rolley, Director de Planeación de SEPOMEX, 18 de diciembre del 2008

Lic. Rosario Castro Lozano, Titular de INAFED .10 de marzo 2009

Lic. Enrique Ruiz Romero y Eduardo Berrocal López, Asesor de FONART y Subdirector de Programas Sociales, 19 de marzo 2009

Lic. Salvador Abascal, Secretaría de Formación y Capacitación del Comité Ejecutivo Nacional del PAN, 29 de abril 2009

Lic. Javier Obregón Ruiz. Encargado de despacho de la Secretaría de Acción de Gobierno del Comité Ejecutivo Nacional del PAN, 17 de abril del 2009.

Dip. Juan José Rodríguez Prats Diputado Federal y ex Secretario Nacional de Acción de Gobierno Comité Ejecutivo Nacional (2004-2007)del PAN. 18 de junio del 2009.

ANEXOS

ANEXO 1

Resultado de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas
2008

1. ¿Qué tanta confianza le inspira (...) El Presidente de la República.

	Muestral	%	Expandida	%
Mucha	1,026	23.4	12,548.116	18.8
Algo	1,584	36.1	23,732.253	35.6
Poca	1,167	26.6	19,066,573	28.6
Nada	498	11.4	9,753,530	14.6
No sabe o no responde	108	2.5	1,605.958	2.4
Total	4,383	100.0	66,706,430	100.0

¿Qué tanta confianza le inspira (...) Los partidos políticos.

	Muestral	%	Expandida	%
Mucha	200	4.6	2,623,305	3.9
Algo	988	22.5	12,979,903	19.5
Poca	1,561	35.6	23,902.207	35.8
Nada	1,408	32.1	23,716,962	35.6
No sabe o no responde	226	5.2	3,484,053	5.2
Total	4,383	100.0	66,706,430	100.0

En general ¿usted aprueba o desaprueba la forma en que realiza su trabajo? El
 Presidente Felipe Calderón.

	Muestral	%	Expandida	%
Aprueba mucho	1,140	26.0	13,640,886	20.4
Aprueba algo	1,954	44.6	29,620,616	44.4
Ni aprueba, ni desaprueba	409	9.3	6,308,871	9.5
Desaprueba mucho	335	7.6	6,004,139	9.0
Desaprueba algo	360	8.2	8,834,568	12.5
No sabe o no responde	185	4.2	2,783,350	4.2
Total	4,383	100.0	66,706,430	100.0

En general ¿usted aprueba o desaprueba la forma en que realiza su trabajo? Los
 diputados federales.

	Muestral	%	Expandida	%
Aprueba mucho	351	8	4,017,934	6
Aprueba algo	1,530	34.9	20,067,789	30.1
Ni aprueba, ni desaprueba	546	12.5	7,980.29	12
Desaprueba mucho	910	20.8	17,100,358	25.6
Desaprueba algo	616	14.1	10,688,281	16
No sabe o no responde	430	9.8	6,851,777	10.3
Total	4,383	100	66,706,430	100

En general ¿usted aprueba o desaprueba la forma en que realiza su trabajo? Los
 senadores.

	Muestral	%	Expandida	%
Aprueba mucho	346	7.9	3,924,306	5.9
Aprueba algo	1,524	34.8	20,901,897	31.3
Ni aprueba, ni desaprueba	541	12.3	7,705,141	11.6
Desaprueba mucho	884	20.2	16,723,220	25.1
Desaprueba algo	625	14.3	10,403,584	15.6
No sabe o no responde	463	10.6	7,048,282	10.6
Total	4,383	100	66,706,430	100

En general ¿usted aprueba o desaprueba la forma en que realiza su trabajo? Los diputados locales.

	Muestral	%	Expandida	%
Aprueba mucho	334	7.6	3,884,278	5.8
Aprueba algo	1,517	34.6	20,782,334	31.2
Ni aprueba, ni desaprueba	537	12.3	7,731,383	11.6
Desaprueba mucho	910	20.8	16,798,135	25.2
Desaprueba algo	614	14	10,475,706	15.7
No sabe o no responde	471	10.7	7,034,596	10.5
Total	4,383	100	66,706,430	100

¿Qué tanta confianza le inspira (...) La cámara de diputados

	Muestral	%	Expandida	%
Mucha	429	9.8	5,125,925	7.7
Algo	1,378	31.4	18,183,928	27.3
Poca	1,311	29.9	20,911,287	31.3
Nada	861	19.6	16,417,364	24.6
No sabe o no responde	404	9.2	6,067,926	9.1
Total	4,383	100	66,706,430	100

¿Qué tanta confianza le inspira (...) La cámara de senadores

	Muestral	%	Expandida	%
Mucha	393	9	4,775,219	7.2
Algo	1,389	31.7	18,538,469	27.8
Poca	1,321	30.1	21,092,557	31.6
Nada	852	19.4	15,968,822	23.9
No sabe o no responde	428	9.8	6,331,363	9.5
Total	4,383	100	66,706,430	100

ANEXO 2

Contexto Institucional	Zedillo Julio-1-00 Presidencialismo con poderes informales	Fox Dic-1-00 Presidencialismo sin poderes informales	Diferen
Diputados	49% (215)	41% (207)	-8
Senadores	59% (76)	36% (46)	-23
Gobernadores	21	7	-14
Gobernadores (Población)	67 65,476,533	22 21,190,373	-45
Mayoría absoluta Legislaturas local	18	3	-15
Mayoría absoluta Legislaturas local (población)	50% 49,058,159	10% 9,426,507	-40
Alcaldes	71% (1426)	16% (322)	-55
Alcaldes (población)	72% 62,909,147	36% 31,470,873	-36

Federico Berrueto, "Reparto de Poder 2000" en Voz y Voto. Num 96, 15 de Febrero de 2001. Victor Alejandro Espinoza Valle, Alternancia y Transición Política. Plaza & Janes. Mexico. 2000; Alonso Lujambio; El Poder Compartido. Oceano Ed, Mexico, 2000; Alonso Lujambio, "Bases de datos en material electoral municipal"; www.cddhcu.gob.mx.

ANEXO 3

1) *Adquisición de Artesanías:* el apoyo a los artesanos se realiza a través de la compra de sus artesanías. Este programa está sujeto a la oferta de los artesanos, la calidad y disponibilidad de los productos y la demanda por parte de los clientes. De acuerdo al organismo, por política general, los montos destinados a las compras de artesanías son distribuidos entre el mayor número de artesanos posibles.

2) *Organización de concursos de arte popular:* Con las acciones de este programa se estimula mediante el otorgamiento de premios en efectivo, a los artesanos tradicionales de las diferentes regiones y centros productores del país que se distinguen por la preservación, rescate ó innovación de las artesanías, con las que se mejoran las técnicas de trabajo y rescatan el uso y aprovechamiento sustentable de los materiales en su entorno natural. En la convocatoria se establecen los montos a los que se harán acreedores los artesanos ganadores de acuerdo a la cobertura del concurso, la región y el valor mismo de las piezas concursantes.

3) *Capacitación y Asesoría Técnica a artesanos:* El programa está enfocado a mejorar la calidad y el diseño de la producción artesanal para adaptarla a las necesidades y requerimientos del consumidor. De igual manera se busca otorgar a los artesanos los elementos que les permitan mejorar el diseño y la manufactura de sus productos , la técnica, los materiales y las herramientas de trabajo, así como sustituir el plomo y combustible en la alfarería vidriada tradicional

4) *Financiamiento a la producción:* Este programa otorga financiamiento a los artesanos que por sus condiciones socioeconómicas no tienen acceso a las fuentes de financiamiento de la banca comercial.

Anexo 4

FRANQUICIAS FONART

El Fondo Nacional para el Fomento a las Artesanías (FONART), agradece su interés en el concepto de Franquicias 100% MÉXICO HECHO A MANO.

Franquicia 100% MÉXICO HECHO A MANO

Un concepto único en México que ofrece la más exclusiva selección del auténtico arte popular de todo el país, para comercializarlo a través de una extensa red de centros de venta de artesanías, dando como resultado una atractiva oportunidad de negocios.

¿Por qué una Franquicia Fonart?

- Confianza en el valor mercadológico de la marca Fonart, auténtico arte popular mexicano.
- Es un concepto novedoso con grandes posibilidades de éxito en el ámbito nacional e internacional.
- Respaldo de una organización con sistemas especializados en todos sus procesos que apoyará y administrará la red de centros de venta franquiciados.
- Operación basada en normas culturales y técnicas para la selección de piezas artesanales, así como en la atención de excelencia en el servicio al cliente.
- Comercializa productos hechos a mano, de los 32 estados del país, que sintetizan en sus formas, diseños y colores el alma cultural de México.
- Opera con un diseño de estrategias comerciales diversificadas por producto.

Nuestras Ventajas

- Posicionamiento y prestigio de la marca.
- Experiencia en el mercado.
- Es un negocio con un concepto definido y único en el mercado que concentra lo más representativo de la producción artesanal de todo México.
- Cuenta con marca propia y altamente posicionada.
- Es un concepto transmisible a través de Manuales de Operación y Programas de Capacitación.

- Cuenta con el respaldo de un corporativo que en su momento administrará y operará la Red de Franquicias, proporcionando atención inmediata y continua a sus franquiciatarios.

- Inversión baja y rentable.
- Rápida recuperación de la inversión.

Costo de la Franquicia

Franquicia Nacional \$ 12,500.00 U.S. dólares

Franquicia Extranjera \$ 15,000.00 U.S. dólares (nacional más IVA)

El pago del Costo de Franquicia da derecho al uso de marca, a la entrega del prototipo de la tienda (diseño arquitectónico), manuales de operación, asistencia técnica y a la inclusión al Sistema Fonart (proveedor exclusivo).

Las características e inventario de las tiendas dependerán de sus dimensiones y su ubicación, que esta prevista en ciudades con importante actividad comercial y turística y localidades tales como hoteles de las más altas categorías, así como centros comerciales, aeropuertos, zonas céntricas y museos de los destinos turísticos más importantes a nivel nacional e internacional.

Inversión

Inversión inicial aproximada Tiempo de recuperación

\$30 mil U.S. Dólares 17 a 21 meses

La superficie del local puede variar de entre 50 y 200 mts.²

Inventario

Los artículos para el inventario de franquicias fueron seleccionados basándose en el criterio de capacidad de producción, precio y tamaño. La selección cuenta con 530 artículos de la mejor calidad.

El Franquiciatario tiene el compromiso de adquirir un inventario inicial de USD \$30,000.

Atentamente

Ing. Santiago Toledo Teja

Lic. Estela Calzada Acebo

Lic. Sergio Hernández Maldonado

Jefe de Exportaciones y Franquicias

Anexo 5

VIVIR MEJOR: POLITICA SOCIAL DEL GOBIERNO FEDERAL

Las acciones del Gobierno de la República tienen como eje central la política social. El Gobierno Federal implementa políticas públicas que promueven el Desarrollo Humano Sustentable, es decir, impulsa un proceso permanente de ampliación de capacidades que les permita a todos los mexicanos vivir una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras.

Es por esto que el Gobierno de la República lanza Vivir Mejor. Vivir Mejor concentra todas las acciones del gobierno encauzándolas hacia un mismo objetivo, el Desarrollo Humano Sustentable, evitando su dispersión y sacando el mayor provecho de los recursos públicos invertidos.

Vivir Mejor incorpora criterios de sustentabilidad a la Política Social. Reconoce que no sólo hay que corregir la brecha entre pobres y ricos, sino también la brecha entre la naturaleza y el hombre.

OBJETIVOS DE VIVIR MEJOR

La estrategia Vivir Mejor tiene cinco grandes objetivos:

- Permitir a las personas y familias una participación social plena, libre y equitativa, al desarrollar y potenciar sus capacidades básicas a través del acceso a:

- o Alimentación, promoviendo el acceso a una alimentación que reúna los requisitos mínimos nutricionales, así como a la orientación alimentaria para una dieta saludable.

- o Educación, por medio de una mayor cobertura de los servicios educativos, el respaldo de becas para la permanencia y avance escolar, y el impulso a una cruzada en favor de la calidad.

o Salud, a través del fortalecimiento de las acciones de promoción de la salud y prevención de enfermedades, así como del incremento en la cobertura y calidad de los servicios de salud que garanticen el acceso a toda la población y, en especial, a los mexicanos en situación de pobreza.

o Vivienda, como soporte del patrimonio de las familias y espacio básico para el desarrollo armónico de sus integrantes.

o Infraestructura social básica para los hogares y las comunidades, con el propósito de dotar a las personas de los activos fundamentales para el desarrollo social y humano, especialmente agua potable, drenaje y pisos firmes.

o Identidad jurídica de las personas, para garantizarles el respeto a sus derechos fundamentales y una adecuada representación ante la ley y las instituciones, que les permita recibir los apoyos que brinda el Estado mexicano.

- Otorgar protección y certeza a las personas y las comunidades para enfrentar contingencias, tanto a lo largo del curso de vida, como ante condiciones adversas del entorno, entre las que destacan:

o Condiciones de vulnerabilidad, derivadas del curso de vida o como producto de la exclusión y discriminación social.

o Gastos catastróficos, originados por enfermedades y accidentes, así como discapacidades producto del entorno individual, familiar, comunitario, laboral o ambiental.

o Fluctuaciones económicas, que generan pérdida de las fuentes de ingreso y que ponen en riesgo los activos patrimoniales.

Desastres naturales y ambientales, que afectan el entorno en que viven y trabajan las personas y sus familias.

- Cuidar y mejorar el entorno propiciando la cohesión del tejido social, así como un desarrollo ordenado y regionalmente equilibrado del territorio. Al respecto, la política social habrá de fomentar:

- o El fortalecimiento del tejido social, para consolidar el capital social de las comunidades, reforzar los lazos solidarios, promover la construcción de comunidades seguras y fomentar la participación de las comunidades en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

- o El ordenamiento del territorio, de forma tal que se aproveche la infraestructura existente, apeguándose a los criterios de sustentabilidad ambiental.

- o Un desarrollo regional equilibrado, para reducir las disparidades entre regiones y al interior de las mismas.

- Elevar la productividad de las personas para que cuenten con mejores opciones de empleo e ingreso que permitan reducir la pobreza. La política social habrá de buscar:

- o El desarrollo de capacidades productivas que, construidas como complemento a las capacidades básicas de los individuos, les permitan elevar su productividad y generarles activos propios para su integración al entorno económico.

- o La dotación de elementos complementarios a estas capacidades básicas y productivas de los individuos, que posibiliten su inserción en el mercado laboral.

- o La facilidad de acceso a los mercados laborales, de forma tal que tengan mejores opciones de trabajo para todos.

- o La garantía de tener certeza jurídica, promoviendo la regularización de la propiedad patrimonial, en especial la de los más pobres, con énfasis en activos productivos, terrenos y viviendas.

- Incorporar criterios de sustentabilidad en la política social. Se buscará la preservación del patrimonio natural de las familias y comunidades a través de:

La asignación de un verdadero valor económico al patrimonio natural de las zonas más pobres del país, así como a las acciones sustentables de explotación y preservación. Esto permitirá generar un ingreso continuo a familias y comunidades que realicen actividades sustentables.

El aprovechamiento de manera sustentable de los recursos naturales, promoviendo una cultura individual y colectiva del cuidado del medio ambiente.

2 Avances y retos de la política social

La política social aplicada en México en las últimas décadas ha tenido resultados diversos. Aunque se han logrado avances importantes en el combate a la pobreza, éstos todavía no son suficientes y el futuro impone retos que hay que enfrentar desde hoy.

2.1. Pobreza, marginación y acceso a servicios básicos

Entre 2000 y 2006, fecha de la más reciente medición, se continuó con la tendencia que inició en 1996 de disminución sostenida, aunque moderada, en los niveles de pobreza medida en términos de ingreso. De esta forma, tal que se alcanzaron a finales del sexenio anterior niveles menores a los prevalecientes antes de la crisis económica de 1995.

Según cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), 20.3 millones de personas lograron salir de la pobreza alimentaria o extrema entre 1996 y 2006, llegando a un nivel de 14.4 millones de personas en esta situación. En pobreza de capacidades se registraron 21.7 millones de personas, contra las 43.4 millones existentes en 1996.

Líneas de Pobreza

La metodología para medir la pobreza en México se ha basado en tres tipos de pobreza de acuerdo con el nivel de ingresos.

Pobreza Alimentaria: Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar en comprar sólo los bienes de dicha canasta.

Pobreza de Capacidades: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines.

Pobreza Patrimonial: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

Fuente: Coneval

Los avances alcanzados en la reducción de la pobreza obedecen, en gran medida, a tres factores: en primera lugar a los Evolución de la pobreza nacional, 1992-2006 (millones de personas) 19.039.847.060.714.419.017.920.123.731.734.718.625.826.943.431.227.125.425.721.744.748.946.164.052.750.448.601020304050607019929941996199820002002200420052006 Pobreza alimentaria Pobreza de capacidades Pobreza de patrimonio.

Vivir Mejor: 19 esfuerzos de los últimos años para elevar el ingreso monetario mediante transferencias condicionadas y programas del gobierno enfocados a la generación de patrimonio, en especial Oportunidades; en segundo lugar, a las transferencias privadas, destacando las remesas enviadas por los mexicanos en el exterior, y en tercer lugar al incremento en los ingresos laborales debido a una mayor ocupación de las familias.

También se observan avances en la reducción de brechas de desigualdad en materia de infraestructura social básica. A ello han contribuido los esfuerzos concentrados en igualar las oportunidades de acceso a educación y salud, así como la canalización de recursos crecientes a la construcción de infraestructura estatal y municipal. Esto se ha traducido en una mayor cobertura de servicios públicos como electricidad y agua potable, educación y salud, así como en mejores características de las viviendas.

La ampliación en el acceso a servicios ha beneficiado a toda la población, pero sus impactos positivos adquieren particular relevancia en el 20 por ciento de la población más pobre del país. El extender el acceso a servicios de infraestructura básica al quintil más desfavorecido en términos de ingreso se ha convertido en una de las palancas más importantes para lograr una mejora significativa y sostenible del desarrollo social, lo que contribuye a cerrar las brechas de la desigualdad aunque, como ilustran las cifras, hay aún mucho camino por recorrer.

Información socioeconómica del 20% más pobre de la población

Infraestructura Social (%)	1992	2006
Viviendas sin energía eléctrica	.9	3.1
Viviendas con piso de tierra	46.2	22.3
Viviendas sin agua entubada	43.9	.9
Acceso a la educación		
Niños de 8-12 años que no asisten a la escuela	11.5	3.5
Niños de 13-15 años que trabajan y no van a la escuela	.6	9.8
Jefes de hogar que cuentan con educación básica o más	5.4	21.6

Fuente: Coneval, Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares. 1992 y 1996

México ha realizado en las últimas décadas un esfuerzo extraordinario para ampliar la cobertura en todos los niveles educativos, pero se enfrentan todavía importantes rezagos, particularmente en educación media superior y superior.

En 1950 sólo uno por ciento de los jóvenes del grupo de edad entre 20 y 23 años realizaba estudios en el sistema de educación superior. En contraste, su cobertura es hoy en día de alrededor de 25 por ciento.

Política Social del Gobierno Federal 2007-2012.

A pesar de ello, esta cifra es muy baja si se compara con la que registran otros países de desarrollo relativo semejante, donde la cobertura alcanza niveles del 45o 50 por ciento, y ciertamente menor al promedio observado entre los países de la OCDE, que excluyendo a México, es de 63 por ciento.

El esfuerzo de ampliación de la cobertura con equidad en el nivel superior no puede desvincularse de la dinámica de la educación media superior, ya que el logro de las metas enunciadas depende en buena medida del volumen de los egresados de este nivel y de la capacidad de absorción de los mismos.

Al igual que la cobertura del nivel superior, la del nivel medio superior también ha aumentado de manera significativa en las últimas décadas. Pasó de 20 por ciento de la población de 16 a 18 años de edad en 1950, a 35 por ciento en 1970 y a 58 por ciento en 2006. Este gobierno ha iniciado acciones para ampliar la cobertura en estos niveles, pero debemos avanzar más rápido para dotar a nuestros jóvenes de las herramientas que les permitan elevar su productividad y acceder a mejores empleos.

2.2. Desigualdad entre personas y entre regiones

En cuanto a la distribución del ingreso, ésta tampoco ha mejorado en las últimas décadas. El 10 por ciento mas pobre de la población obtenía el 1.6 por ciento de los ingresos en 2006, contra el 1.4 por ciento en 1992, mientras que en ese mismo periodo el por ciento más rico de la población concentraba el 39.3 y el 41.6 por ciento del ingreso, respectivamente.

Las diferencias se manifiestan también a nivel regional entre estados y municipios. Existen en el país 492 municipios donde más de la mitad de la población se encuentra en pobreza alimentaria, ubicándose la mayoría de éstos en la región Sur-Sureste del país, con la característica de ser predominantemente indígenas.

Asimismo, la desigualdad se refleja en los indicadores de bienestar de la población. Mientras el promedio nacional de mortalidad materna asciende a 60 muertes por cada 100 000 nacidos vivos, esta razón se duplica en entidades como Guerrero, y puede llegar hasta 150 muertes por cada 100 000 nacidos vivos en los municipios indígenas del país. Tenemos también el caso de la mortalidad infantil, en donde el promedio nacional es 16.2 muertes por cada 1000 nacimientos vivos, y la diferencia a nivel estatal va de 11.3 hasta 23 muertes, es decir, más del doble.

Esta desigualdad es también visible si se efectúa la comparación entre municipios de una misma entidad federativa. Las oportunidades de desarrollo se han concentrado en regiones geográficas específicas, dejando al margen a otras que acusan graves rezagos.

a. Pobreza urbana

En las áreas urbanas reside la mayoría de la población nacional, más de 70 por ciento del total, pero también en ellas se concentra poco más de la mitad de los mexicanos en condición de pobreza patrimonial. De un total a nivel nacional de 44.7 millones de personas en situación de pobreza patrimonial, 23.6 millones habitan en zonas urbanas⁴.

1 Estimaciones de Coneval a partir de la ENIGH 1992 y 2006.

2 Elaboración de Coneval a partir de la ENIGH 2005 y del II Censo de Población y Vivienda