Pluralidady consenso

Revista del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República "Belisario Domínguez"

AÑO 1 | NÚM.4 | AGOSTO 2008



EY PARA LA REFORMA DEL ESTAD

Diálogo, acuerdos y resultados

El indudable legado de la Reforma del Estado

Manlio Fabio Beltrones Rivera

La política social mexicana:

avances en el gobierno del cambio (2000-2008)

Gonzalo Altamirano Dimas, Margarita Sánchez Escobar, Josafat Cortez Salinas y Jaime A. Vázquez Repizo

IILSENBD

Breves reflexiones sobre su pasado, presente y escenarios futuros

Raúl López Flores y Fermín E. Rivas Prats

Modernidad, gestión pública y autonomía de gestión

Luis Mendoza Cruz

Pluralidad y Consenso es una publicación trimestral del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la Repúbica "Belisario Domínguez"

Órgano Colegiado

Sen. Marco Humberto Aguilar Coronado Presidente

Sen. René Arce Islas Integrante

Sen. Fernando Jorge Castro Trenti Integrante

Grupo Ejecutivo de Dirección

Lic. Gonzalo Altamirano Dimas Director General de Estudios Legislativos: Política y Estado

Mtro. Luis Mendoza Cruz Director General de Estudios Legislativos: Gobierno y Administración Pública

Lic. Raúl López Flores Director General de Estudios Legislativos: Investigaciones Sociales

AÑO 1 | NUM 4 | AGOSTO 2008

Investigadores

Jesús Arturo Alemán Sandoval, Hugo Alvarado Benavides, Marco Antonio Andrade Romero, Mario Antonio Campos Mota, Reynaldo Castro Melgarejo, Silvia Chavarría Cedillo, Josafat Cortez Salinas, Manuel A. Hernández Labastida, Yaneth Hernández Medina, Hilda Hernández Muñoz, Rosa María Flores del Valle, Octaviano Moya Delgado, Raquel Noyola Zarco, Olivia Pérez Ramírez, Francisco Javier Rodríguez Carvajal, Fermín Edgardo Rivas Prats, Sergio Marcos Romero Villanueva, Margarita Sánchez Escobar, Jaime A. Vázquez Repizo.

Edición y Producción

Coordinadora editorial: Juventina Bahena. Diseño y formación: Anaís C. Carmona C. y Yaneli Hernández Gordillo.

IILSEN BD Av. Patriotismo # 711 Ed. A , piso 4 Col. San Juan Mixcoac C.P. 03730, México D.F. Tel.: 5611 7386







I 13 de abril de 2007 fue publicada en el Diario Oficial la Ley para la Reforma del Estado, otorgándole una vigencia de un año calendario a partir de esa fecha. Las distintas fuerzas políticas llegamos a ese momento, provenientes de un proceso electoral caracterizado por el encono, la polarización y aún la descalificación entre quien había sido declarado ganador de la elección presidencial por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y quien se había autoproclamado como presidente legítimo, desconociendo de facto el resultado y el fallo electorales. Dado que el electorado se había prácticamente dividido en tercios, ninguno de ellos podía reclamar para sí la representación de la totalidad de la nación, con la consecuente dificultad para imponer un proyecto.

Esta situación hacía difícil asumir de una manera constructiva la atención de los principales problemas de México, que se habían estado acumulando ante la incapacidad de un gobierno frívolo y superficial, como fue el de la administración Fox, y las dificultades para instalarse y convocar a todos los mexicanos a emprender una nueva etapa en el desarrollo nacional que amenazaban al nuevo gobierno. De haber persistido en la ruta del desencuentro, muy probablemente estaríamos hoy contando pérdidas, en vez de estar realizando un balance de lo que hemos logrado avanzar y lo que aún nos falta por hacer.

Diálogo, acuerdos y resultados

El indudable legado de la Reforma del Estado

Sen. Manlio Fabio Beltrones Rivera*

El camino del diálogo

Ciertamente, como sostuve al instalar la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos el día 25 de abril, y no obstante los sombríos presagios en el horizonte nacional, en el cual la incertidumbre y el conflicto parecían irreductibles, desde el Congreso, a diferencia de otros tiempos en que las convocatorias al diálogo provenían del Ejecutivo federal, tuvimos la iniciativa de convocar a la reforma del Estado mediante un método innovador, garantizado por la ley, para dialogar y forjar acuerdos, en un tiempo perentorio de un año calendario, del cual hoy es posible presentar un balance alentador basado en resultados.

Esta etapa de la reforma del Estado ha sido el paso imprescindible para apuntalar una reconciliación nacional basada en la ley y en la renovación de las instituciones, a través de lo cual ha sido posible encauzar el conflicto y regular o, incluso, mediar las diferencias. Es por ello que, si bien hubo críticas hasta por el hecho de que los legisladores nos hubiésemos dado una ley para realizar nuestro trabajo de legislar, pronto fue evidente que uno de los logros de la convocatoria fue, precisamente, la de posibilitar que todos, absolutamente todos los actores relevantes de la vida nacional, inclusive aquellos que aún hoy se denuestan y cruzan lanzas, se sentarán a dialogar y asumir acuerdos con una agenda política pactada y explícita.

A la mesa del diálogo se sentaron los partidos confrontados, el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática; el Partido Revolucionario Institucional, el cual, por mucho, ha ratificado su disposición democrática y proclive al diálogo en beneficio del país; los partidos Convergencia, del Trabajo y Verde Ecologista de México, así como las nuevas formaciones políticas del Partido Nueva Alianza y del Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina. Con las fuerzas políticas se sentó también una representación del Ejecutivo federal y una del Poder Judicial de la Federación, así como de las entidades federativas. Así, la Ley le dio pleno sentido a la convocatoria política que zanjó

las diferencias sin renunciar a los principios y nos puso a todos a plantear posiciones y entablar un diálogo del que ahora es posible afirmar que hay resultados concretos y plausibles.

De manera inédita, el 25 de mayo del año pasado, los partidos políticos nacionales presentaron públicamente sus propuestas para la reforma del Estado en cada uno de los cinco temas pactados: régimen de Estado y gobierno; democracia y sistema electoral; federalismo; reforma del Poder Judicial, y garantías sociales. A partir de éstas, y de conformidad con las disposiciones legales contenidas en la propia Ley para la Reforma del Estado y su reglamento, abrimos una consulta pública nacional, en la que participaron destacados académicos, investigadores y ciudadanos, así como miembros de los partidos políticos, que constituyeron un acervo de gran valor para las fases de negociación y construcción de acuerdos que le siguieron.

La construcción de los acuerdos

Sobre estas bases de convocatoria nacional y consulta pública, los actores políticos hemos procesado en el Congreso -espacio plural y reconocido por todos- los temas de la agenda pactada y los temas de la agenda nacional. El espíritu de la Ley trascendió a los otros ámbitos del Congreso, como una aportación adicional al entorno de normalización de las prácticas políticas, reintroduciendo civilidad e interlocución entre todas las fuerzas representadas. Demostramos que es posible debatir y aún hablar en voz alta y fuerte, como es propio de un Congreso dinámico y moderno, y como sucede en todos los congresos del mundo, pero también ponernos de acuerdo y hacer avanzar los temas de relevancia e interés del país.

En este sentido, y en contra de pronósticos catastrofistas, reconstruimos el diálogo nacional y establecimos un camino para una reconciliación basada en las reformas, en la restitución de la confianza y en nuevas reglas del juego.

^{*}Promovente de la Ley para la Reforma del Estado, Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI en el Senado y Presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara alta.

En materia electoral, recordemos que ya en 2003, al concluir su gestión, los consejeros electorales, encabezados por José Woldenberg, realizaron varias recomendaciones al Congreso para fortalecer al Instituto Federal Electoral, racionalizar los ingresos y gastos de los partidos, y robustecer la fiscalización y confianza en el proceso electoral, con medidas tales como reducir el costo de las campañas así como la duración de las mismas, regular las precampañas y controlar y atemperar el gasto publicitario y el uso de tiempos de radio y televisión, entre otras muchas sugerencias. No haber atendido a tiempo estas observaciones, propició un ambiente de desconfianza en el proceso y ambigüedad en la conducta de las autoridades electorales en 2006, con los inciertos resultados por todos conocidos que nos pusieron al borde de la ruptura.

En esta ocasión, y como resultado de la convocatoria, el diálogo y la consulta, las fuerzas políticas nos pusimos de acuerdo para lograr una reforma electoral de gran calado, que construyó un modelo electoral de bajo costo y menor exposición a la influencia del dinero y la manipulación mediática, sobre todo en el ambiente fácilmente manipulable de los medios electrónicos. La reforma electoral lograda con la aprobación del 90% de los representantes populares y 30 de 31 legislaturas estatales, además de la aprobación simbólica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, permite destinar menos dinero a las campañas políticas, regular de mejor manera el desempeño de partidos y candidatos, y fiscalizar eficazmente el ingreso y el gasto de ambos.

La nueva legislación electoral permitió iniciar la renovación escalonada de los consejeros electorales, logrando restablecer la confianza de los partidos en el árbitro electoral y propiciar la acumulación de experiencia en el desempeño del organismo electoral. Se estableció en el nuevo Código Electoral un modelo publicitario basado en tiempos oficiales, administrados y distribuidos por el IFE de manera equitativa en un porcentaje y, al mismo tiempo, proporcional para los partidos políticos en otro. Asimismo, el Congreso dotó al Instituto Federal Electoral de nuevas facultades de fiscalización que incluyen la superación del secreto bancario y fiduciario en las finanzas de los partidos políticos y candidatos en campaña, así como la limitación e identificación plena en las aportaciones de los particulares.

Respecto a la reforma del Poder Judicial, en una primera fase, encauzamos la reforma a la seguridad y justicia penal. En el primer rubro, para fortalecer la seguridad pública, dotamos al Estado mexicano de nuevos instrumentos para el combate a la delincuencia organizada, y establecimos el control judicial mediante jueces de garantías, de las disposiciones excepcionales de arraigo, intervención telefónica y medidas cautelares respecto de los bienes involucrados en la comisión de delitos. El Congreso rechazó la posibilidad planteada, de vulnerar garantías individuales con la hipótesis del combate a la delincuencia, desechando la posibilidad

de los "allanamientos en caliente" y estableciendo, en cambio, el pleno respeto a los derechos individuales y el debido proceso en todos los casos, rechazando un estado de excepción y optando por la legalidad y el fortalecimiento y profesionalización de los aparatos de seguridad pública.

En materia de justicia penal, legislamos medidas como el principio de presunción de inocencia, institución ésta que habrá de darle un giro radical a la administración de justicia, hasta ahora sustentada en el proceso penal culposo. De esta forma, en delitos considerados no graves, el inculpado podrá sustentar su causa en libertad, mediante caución, restringiendo el abuso en el recurso a la prisión preventiva que tiene a miles de mexicanos sujetos a proceso, de manera indebida, retenidos en las cárceles junto a delincuentes peligrosos. Dimos paso, asimismo, a la oralidad en los juicios, garantizando no sólo el debido proceso, sino que éste se realice en todo momento en presencia del juez, y establecimos la posibilidad de la mediación judicial, que significa que en los casos de menor severidad, el juez podrá propiciar la conciliación entre las partes. Es obvio que, ante una reforma de trascendencia, el Leaislativo estableciera un periodo de transición de ocho años para ir del procesamiento penal culposo al procesamiento penal inquisitorio, en el cual, dicho sea de paso, corresponderá al Ministerio Público probar las imputaciones y no al inculpado demostrar su inocencia.

Bases de consenso para nuevos acuerdos en proceso en el Poder Legislativo

De acuerdo con las previsiones de la Ley para la Reforma del Estado, conforme se acordase el consenso en cualquiera de los cinco temas de la agenda pactados, éstos se turnarían a cualquiera de las Cámaras del Congreso para seguir el proceso legislativo que la Constitución establece.

En este sentido, si bien la vigencia de la Ley para la Reforma del Estado concluyó formalmente el 13 de abril, los consensos alcanzados fueron susceptibles de turnarse a las Cámaras del Congreso para la libre suscripción de sus integrantes, conforme al artículo 11 de la referida Ley.

De esta forma, de conformidad con la labor ininterrumpida de los grupos de trabajo establecidos en el seno de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos, se materializó el debido consenso para procesar los tres temas remanentes de la agenda pactada. En materia de Régimen de Estado y Gobierno, se convinieron bases para la reforma del Congreso; en materia de federalismo, hay convencimiento para fortalecer el pacto federal y al municipio; en el tema de garantías sociales, existe el consenso para elevar a rango constitucional los derechos humanos, renovar la educación pública con énfasis en la calidad, laicidad y cientificidad, así como fortalecer la equidad

de género en las leyes y ordenamientos, y reorientar y profundizar la atención de la desigualdad, mediante la construcción de una política social de Estado.

Reforma del Congreso

En el periodo extraordinario de sesiones convocado por el Congreso en los pasados días de junio, con la obvia limitación del espacio periodístico para hacer referencia a los acuerdos susceptibles de procesamiento legislativo, la reforma del Congreso inició con el establecimiento de un régimen efectivo de rendición de cuentas, en el cual el titular del Ejecutivo federal habrá de entregar por escrito el informe del estado que guarda la administración pública; el Congreso lo revisará y, mediante pregunta parlamentaria, el Presidente de la República o sus secretarios de Estado, responderán las interrogantes mediante el procedimiento usual en todo el mundo: ser convocados bajo protesta de decir verdad. Se aprobó, asimismo, la posibilidad de que el Presidente de la República ejerza la representación del Estado mexicano en el exterior, con el requisito de informar al Congreso si el viaje no excede de siete días calendario.

En comisiones legislativas de la Cámara de Diputados, como minutas del Senado, o bien devueltas al Senado con observaciones, quedaron los temas de aprobación de la iniciativa preferente, la cancelación del denominado "veto de bolsillo", artilugio procedimental mediante el cual, el Ejecutivo Federal aún puede retener la publicación de una ley aprobada por el Congreso, así como la modernización del trámite de autorización congresional a ciudadanos mexicanos para aceptar y usar condecoraciones extranjeras o prestar servicios en embajadas o legaciones del exterior, convirtiendo este procedimiento en un registro en el Senado. Estas iniciativas cuentan con un alto grado de consenso, por lo que es posible afirmar que las observaciones o reticencias que finalmente generaron, podrán ser superadas en el venidero periodo ordinario de sesiones.

Pautas adicionales de reforma institucional en proceso legislativo

Existen iniciativas con alto grado de consenso, turnadas por la presidencia de la CENCA a la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, que proponen la ratificación por el Senado de altos servidores públicos, entre ellos, el Secretario de Hacienda, de Relaciones Exteriores, de Desarrollo Social y el titular de la PGR, así como el director general de Petróleos Mexicanos y los titulares de los organismos reguladores de la competitividad, como son la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), Comisión Federal de Competencia (Cofeco), Comisión Reguladora de Energía (CRE) y Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer). Habrá nueva ley orgánica del Congreso y re-

glamentos por cada Cámara, así como acotamiento del fuero y régimen de incompatibilidades para los legis-ladores. Es posible que establezcamos la facultad de iniciativa popular, y en una segunda fase de la reforma al Poder Judicial, habrá de proponerse la reforma a la Ley de Amparo; la introducción de la figura de acciones colectivas en el derecho mexicano, a efecto de proteger derechos colectivos, así como la eliminación de la facultad de investigación de la Suprema Corte establecida en el artículo 97, con la posibilidad de introducir la figura de iniciativa popular.

En materia de garantías sociales, sobresale la propuesta de elevar a rango constitucional el tema de los derechos humanos, que ya el Estado mexicano reconoce en diversos tratados internacionales signados; la decisión de abordar la reforma de la educación pública, extendiendo las garantías de cobertura y calidad, con base en laicidad y cientificidad, para adecuar este importante servicio a las exigencias modernas de competitividad y calidad de vida.

El tema de la política social es ineludible. Existe una amplia convergencia de los partidos políticos para gestar una política social de Estado, a efecto de combatir eficazmente la desigualdad y la pobreza, evitando el uso político y clientelar que suele dársele, sobre todo en tiempos electorales, a los recursos públicos comprometidos con este propósito. En el Senado existe ya una iniciativa en comisiones para procesar una inevitable reforma de la política social.

Es posible afirmar que el balance de lo realizado al amparo de la Ley para la Reforma del Estado es positivo y muy alentador. Por ello, el reconocimiento de todas las fuerzas políticas y actores involucrados en el proceso de diálogo y construcción de acuerdos, a quienes participaron y colaboraron en labores de apoyo, redacción y organización de los trabajos de la reforma del Estado, para que los diálogos del Palacio de Minería y del Palacio de San Lázaro, ambas sedes de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, cristalizaran en la renovación institucional más amplia del Estado mexicano desde 1997.

La contribución de la Ley para la Reforma del Estado en la normalización de la vida pública nacional es más que evidente. Ahora es posible dialogar fuerte, asumir posiciones y establecer acuerdos, sin que por ello el país esté al borde del precipicio. El reto consiste en institucionalizar esta actitud y la disposición al diálogo y a la construcción de acuerdos en el marco de la ley, sin poner en riesgo al país. El legado de la etapa que concluyó formalmente el 13 de abril de 2008, habrá de ser la base para construir una cultura del deber y de la responsabilidad, de la competencia política y del contraste entre opciones, sin que nadie se inquiete o se sienta vulnerado porque las instituciones realizan su trabajo para que, como diría Sartori, "la democracia funcione".

reforma constitucional en materia de justicia y seguridad pública Silvia Chavarría Cedillo*

Adecuación a la



1. Introducción

a Reforma del Poder Judicial es uno de los cinco grandes rubros abordados por la Ley para la Reforma del Estado, sobre los que tuvieron que pronunciarse obligatoriamente el Poder Legislativo, los grupos parlamentarios y los partidos políticos nacionales. En este contexto, la Cámara de Senadores aprobó el 13 de diciembre pasado una reforma constitucional en materia de justicia y seguridad pública, que incorporó diversas iniciativas presentadas ante la Cámara de Diputados y la propuesta del Ejecutivo federal.

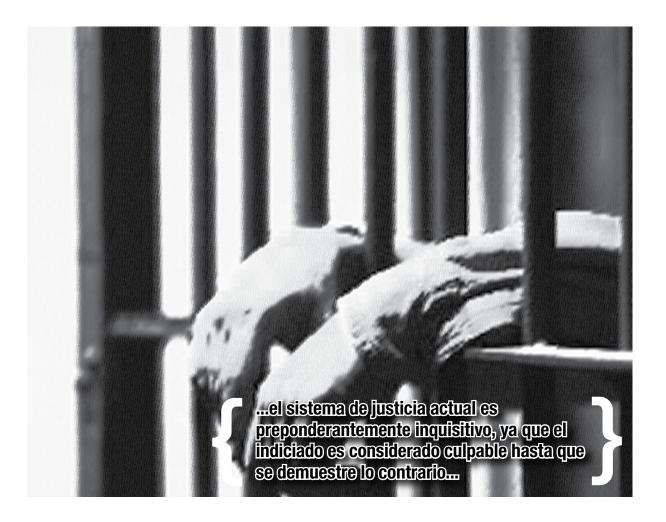
La iniciativa del Ejecutivo federal se presentó el 13 de marzo del 2007 ante la Cámara de Senadores. Propone, a nivel constitucional, una reforma integral a la justicia penal y a la seguridad pública, a través de la cual se planteaban cambios innovadores, pero muy radicales, de nuestro sistema penal.

La reforma constitucional tomó en cuenta que el sistema de justicia actual es preponderantemente inquisitivo, ya que el indiciado es considerado culpable hasta que se demuestre lo contrario, por lo que considera que el modelo de justicia vigente ha sido superado por la realidad. Bajo estas consideraciones se reformaron los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73;

la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, todos constitucionales.

Los puntos de la reforma constitucional que destacan son los siguientes:

- 1. El establecimiento de un sistema acusatorio en el que se respeten los derechos tanto de la víctima y ofendido como del imputado, estableciendo de manera explícita el principio de presunción de inocencia para éste. Este nuevo sistema acusatorio se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, con la característica de la oralidad. la cual ayudará a fomentar la transparencia, garantizando al mismo tiempo una relación directa entre el juez y las partes, propiciando que los procedimientos penales sean más ágiles y sencillos.
- 2. Se prevé la inclusión de jueces de control que resolverán de manera inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad que así lo requieran, respetando las garantías de las partes y que la actuación de la parte acusadora sea apegada a



derecho; no obstante, deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones cursadas entre jueces y Ministerio Público. El juez de la causa se hará cargo del asunto una vez vinculado a proceso el indiciado, hasta la emisión de la sentencia correspondiente, y un juez ejecutor vigilará y controlará la ejecución de la pena.

- 3. Se sustituye el auto de formal prisión y el de sujeción a proceso por el de auto de vinculación a proceso, con el objetivo de tener congruencia con el nuevo sistema acusatorio.
- 4. Se establece una nueva regulación respecto de medidas cautelares, entre ellas la prisión preventiva, de tal forma que ésta sólo excepcionalmente podrá ser aplicada cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, o cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. Para los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que

- determine la ley en contra de la seguridad de la nación, en contra del libre desarrollo de la personalidad y en contra de la salud, se sugiere la prisión preventiva.
- 5. Se establecen mecanismos alternativos de solución de controversias que procuren asegurar la reparación del daño, sujetas a supervisión judicial en los casos que la legislación secundaria juzgue conveniente. Al respecto, el dictamen de la colegisladora estima que esta medida generará economía procesal, además de lograr que la víctima de un delito esté cobijada y que el inculpado se responsabilice de sus acciones, reparando el daño causado.
- 6. Se prevé un sistema integral de garantías, tanto de la víctima como del imputado, así como una serie de principios generales que deberán regir todo proceso penal.
- 7. Se establece un régimen especial que regirá los procesos penales tratándose de delincuencia organizada. Esto incluye la facultad para que el Congreso de la Unión legisle sobre esta materia.
- 8. Se eleva a rango constitucional el arraigo, previéndose en forma expresa las modalidades y garantías que deberán observarse para su aplica-

- ción. Asimismo, se regulan los casos de urgencia y flagrancia.
- 9. Se establecen las bases sobre las cuales deberá construirse y operar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, enfatizándose que deberá privilegiarse la coordinación del Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno, a fin de lograr la integración de los esfuerzos en materia de seguridad pública, pero siempre en el marco de respeto al federalismo.
- 10. Se establece un régimen de transitoriedad para la implementación del sistema acusatorio.

La reforma constitucional aprobada en materia de justicia y seguridad pública implicará la modificación a las leyes secundarias, mismas que se abordan más adelante, entre ellas:

- Código Penal Federal.
- Código Federal de Procedimientos Penales.
- Ley de Amparo.
- Ley que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Ley de Seguridad Nacional.
- Ley Federal de Seguridad Privada.
- Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.
- Ley Federal de Defensoría Pública.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- Ley Orgánica de Procuraduría General de la República.
- Ley de la Policía Federal Preventiva.
- Ley Federal de Ejecución de Sentencias Penales.

Situación actual de la justicia penal en México

Nuestro país vive una situación compleja en materia de justicia penal y la ciudadanía experimenta un profundo distanciamiento con las instituciones encargadas de la operación del sistema de justicia penal que, además, se enfrentan a enormes dificultades para legitimar su labor frente a la sociedad.

Justicia y seguridad pública son palabras que suelen aparecer acompañadas y se les asocia con frecuencia con impunidad y delincuencia, por lo que las perspectivas de justicia y seguridad pública aparecen estrechamente relacionadas, sin embargo son dos funciones distintas; por ello, esta reforma constitucional tiene entre sus objetivos la reestructuración del sistema de justicia penal para una pronta y expedita justicia, con una base constitucional para conseguir un nuevo modelo de justicia en todo el país que, además, tendrá como imperativo revertir los índices de inseguridad.

Con la reforma constitucional el sistema de impartición de justicia cambia de un modelo inquisitivo a un proceso penal acusatorio y oral, donde el órgano jurisdiccional se activa siempre ante la acusación de órgano o una persona; esto es, se acciona motivando al poder jurisdiccional para que actúe ante el peligro del bien jurídico legalmente protegido.

Con las reformas se reconoce como parte del derecho de defensa, el derecho del imputado de acceder a las pruebas durante la instrucción, cuyo proceso penal acusatorio y oral se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

En el nuevo proceso penal, la víctima se convierte en un actor importante, respetándole en primer lugar su dignidad personal y evitando así la llamada victimización subsidiaria a manos del propio proceso penal. Se establece la obligación de protegerla, por parte del Ministerio Público y de la policía; se le mantiene informada de las actuaciones del proceso, con lo que se incentiva su siempre útil colaboración; se le concede el derecho de solicitar diligencias y de apelar de las decisiones que la afectan; se establecen, como salida alternativa al juicio, en casos de criminalidad menos grave, los acuerdos reparatorios entre el imputado y la víctima.

Otra aportación importante de la reforma consiste en elevar a rango constitucional el principio de presunción de inocencia del inculpado, lo que implica el derecho del imputado a ser tratado como inocente durante el proceso. Las consecuencias más importantes se refieren a la supresión del auto de procesamiento y, en consecuencia, la calidad de procesado y las gravosas consecuencias que de ella se derivan; y a la reglamentación de las medidas cautelares, en especial la prisión preventiva, que debe ser una medida excepcional fundada estrictamente en la necesidad de asegurar el cumplimiento de los fines del proceso.

Cabe señalar que en cumplimiento del mandato constitucional, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, se considera como uno de los ejes principales el Estado de Derecho y Seguridad. Por ello, en materia de procuración e impartición de justicia contempla dentro de sus objetivos modernizar el sistema de justicia penal encaminado a lograr un marco normativo que garantice justicia pronta y eficaz, donde las leyes ayuden a perseguir y encarcelar a los delincuentes para que los encargados de hacer valer el Estado de Derecho actúen con firmeza y honradez, siendo impostergable la modernización del sistema de seguridad pública, de procuración e impartición de justicia mediante instituciones más eficientes y leyes más adecuadas.

Contenido general de los artículos reformados

La información contenida en este rubro está basada en el dictamen aprobado en la Cámara de Senadores del 13 de diciembre de 2007, publicado en el Diario de los Debates No. 33.

Artículo 16. En este artículo se destacan los siguientes aspectos:

- Estándar de prueba para librar órdenes de aprehensión.
- Definición de flagrancia.
- · Arraigo.
- Definición de delincuencia organizada.
- Facultad de acceder a información clasificada en



casos de delincuencia organizada.

- Solicitud de órdenes de cateo.
- Ingreso a domicilio sin orden judicial.
- Grabación de comunicaciones entre particulares
- Jueces de control.

Artículo 17. Contempla los "Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias y Defensoría Pública". Artículo 18. Contiene los siguientes aspectos:

- Cambio de denominación de pena corporal.
- Cambio de denominación de reo por sentenciado.
- Cambio de denominación: readaptación por reinserción.
- Excepción en casos de delincuencia organizada.
- Centros especiales para reclusión preventiva y ejecución de sentencia.

Artículo19. Se efectuaron las siguientes modificaciones:

- El cambio de denominación: auto de vinculación a proceso, para sustituir las nociones de auto de sujeción a proceso y auto de formal prisión.
- Estándar para el supuesto material.
- Medidas cautelares y prisión preventiva.
- Prisión preventiva y delitos graves.
- Suspensión del plazo de prescripción de la acción penal y del proceso en delincuencia organizada.

Artículo 20: Proceso Acusatorio

Las reformas establecen las bases para garantizar la existencia de un sistema penal acusatorio conforme a los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

Principio de concentración: El desahogo de las pruebas, el desarrollo del debate y la emisión de la resolución deben ocurrir en un mismo acto procesal.

Principio de continuidad: La presentación, recepción y desahogo de las pruebas, así como todos los actos del debate, se desarrollarán ante el juez y las partes en una audiencia que será continua, sucesiva y secuencial, salvo casos excepcionales previstos en la ley.

Principio de inmediación: Los jueces tomarán conocimiento personal del material probatorio introducido en la audiencia y escucharán directamente los argumentos de las partes con la presencia interrumpida de los sujetos procesales que deben participar en ella, salvo los casos previstos en la ley.

La reforma plantea que el proceso será acusatorio y oral. La oralidad propiamente dicha no es un principio procesal, sin embargo, es el instrumento que permite actualizar y dar eficacia al resto de los principios que se explicarán a continuación.

Estructura del artículo 20

La creación del proceso acusatorio exige la reestructuración del artículo 20 para dar cabida a los principios del debido proceso legal. Con el objeto de concentrar al máximo las reglas que disciplinan este tipo de procesos se decidió estructurar el artículo en tres apartados.

El apartado A comprende el diseño y las reglas generales del proceso penal en sus distintas fases, investigación

sometida a control judicial, etapa de preparación de juicio oral, audiencias que requieren contradicción y juicio. Los apartados B y C prevén, respectivamente, los derechos de la persona imputada, y los de la víctima u ofendido.

Artículo 21: Acción Penal Privada

La reforma abre la posibilidad de ejercer directamente la acción penal por parte de los particulares, en los casos que expresamente prevea la ley secundaria, sin perjuicio de que el Ministerio Público pueda intervenir en estos supuestos para salvaguardar el interés público, lo que contribuirá en forma importante a elevar los niveles de acceso a la justicia en materia penal. Respecto de este ejercicio de la acción penal por parte de los particulares, se prevén dos modalidades: la primera relativa a la posibilidad de que se adhiera a la acusación del Ministerio Público y la segunda, mediante el ejercicio autónomo de esa facultad para determinados casos previstos en la ley. El ejercicio de la acción penal en estos supuestos será evidentemente excepcional, sólo en aquellos casos en los que el interés afectado no sea general.

Criterios de Oportunidad

Se confiere al Ministerio Público la facultad para aplicar criterios de oportunidad que le permitan administrar los recursos disponibles de persecución y aplicarlos a los delitos que más ofenden y lesionan a los bienes jurídicos de superior entidad. Se hace la



precisión de que el criterio de oportunidad no será aplicable cuando se trate de intereses públicos de vital importancia. Asimismo, se preserva la posibilidad de impugnación del no ejercicio de la acción penal ante las autoridades judiciales.

Seguridad Pública

Este precepto ha sido reformado a fin de establecer, en términos precisos, la relación entre el Ministerio Público y las policías en torno a la investigación de los delitos, además de regular la investigación preventiva y de inteligencia policial. Se determina crear una nueva regulación general a las bases de coordinación de los elementos que componen el Sistema Nacional de Seguridad Pública en los tres niveles, las que deberán contemplar entre sus finalidades esenciales la coordinación necesaria para establecer las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública; la formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos y la participación de la comunidad para que coadyuve, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública. Por último, se establecen las bases mínimas a que deberán sujetarse las instituciones de seguridad pública, las cuales deberán ser de carácter civil,

sin perjuicio de la actuación constitucional de las Fuerzas Armadas en la materia, lo cual es acorde a la letra y espíritu constitucional.

Artículo 22

Las modificaciones realizadas a este artículo tienen por objeto establecer en forma expresa el principio de la proporcionalidad de la pena; es decir, que toda pena que se prevea debe valorar el delito que se sanciona y el bien jurídico afectado. Con lo anterior se pretende que el legislador secundario, al momento de determinar las penas, busque la congruencia entre la sanción y la importancia del bien jurídico que se tutela. Por ello, se reestructura el artículo a fin de clarificar y ordenar las figuras que nuestra Constitución prevé como una excepción a la confiscación de bienes, tales como la aplicación de bienes para el pago de multas e impuestos, el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito, el decomiso en caso de enriquecimiento ilícito, la aplicación de bienes asegurados que causen abandono, así como la extinción de dominio.

Por lo que hace a la extinción de dominio, se buscó crear una figura novedosa y menos complicada en su aplicación, a fin de que permita al Estado aplicar a su favor bienes respecto de los cuales existan datos para acreditar que son instrumento, objeto o producto de activida-





des de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, o que están destinados a ocultar o mezclar bienes producto de tales delitos. Dicha modificación tiene como objetivo enfrentar a la delincuencia de manera sistémica, afectando directamente a la economía del crimen, aumentando sus costos y reduciendo sus ganancias, así como el ataque frontal a los factores que causan, asocian, propician o promueven el comportamiento delictivo.

Se establece que esta vía procederá respecto de los siguientes bienes:

- a) Sean instrumento, objeto o producto del delito, aún cuando no se haya dictado la sentencia que determine responsabilidad penal, pero siempre y cuando existen elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió.
- b) Sean instrumento, objeto o producto del delito pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito.
- c) Estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo.
- d) De aquellos que estén siendo registrados en su titularidad a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada y el acusado se comporte como dueño.

Es necesario, por último, precisar que en la regulación que se hace de la extinción de dominio, se ha buscado respetar la garantía de audiencia de cualquier persona que se considere afectada, previéndose que ésta podrá interponer los recursos que establezca la ley, a fin de demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedida para conocer la utilización ilícita de los mismos.

Artículos 73 y 115

La reforma a la fracción XXI del artículo 73 constitucional establece como facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de delincuencia organizada, lo que significa que sólo la federación conocerá de delitos de esta naturaleza. En el régimen de transitoriedad se prevé que las legislaciones en dicha materia de las entidades federativas, continuarán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión ejerza la facultad que ahora se le confiere.

Por otra parte, el Sistema Nacional de Seguridad Pública, contemplado en la reforma a los artículos 21; 73 fracción XXIII; y 115 fracción VII de la Constitución, permitirá la coordinación de acciones en la materia con una visión federal, estatal y municipal, además de robustecer los elementos básicos de regulación por parte del órgano rector de dicho sistema.

Para dar congruencia al Sistema Nacional de Seguridad Pública, se adiciona en la fracción VII del artículo 115, la especificación de que será una ley expedida por las legislaturas locales de los estados la que regirá a las policías preventivas, con el propósito de que exista un

mínimo de homologación, al menos al interior de cada entidad federativa.

Artículo 123

La reforma a la fracción XIII del Apartado B, del artículo 123, es determinar que en caso de incumplir con las leyes que establezcan las reglas de permanencia o al incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, los agentes del Ministerio Público, los peritos, y los miembros de las instituciones policiales de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, serán separados o removidos de su cargo sin que proceda, bajo ningún supuesto, la reinstalación o restitución en sus cargos. Esto es, que aun cuando el servidor público interponga un medio de defensa en contra de su remoción, cese o separación, y lograra obtener una sentencia favorable, tanto por vicios en el procedimiento que propicien la reposición del procedimiento como por una resolución de fondo, el Estado podrá no reinstalarlo. En cambio, en tales supuestos, sí estará obligado a resarcir al afectado con una indemnización.

Se ha considerado importante incluir a los agentes del Ministerio Público y peritos en esta previsión constitucional, en la medida que son elementos fundamentales en el proceso de procuración de justicia e investigación y se requiere mantener su desempeño en los principios de profesionalismo, la ética y eficiencia plena en sus ámbitos laborales.

Adecuación de las leyes secundarias a la reforma constitucional

Una vez cubierto el requisito legal de la aprobación por parte de los congresos estatales y publicado el decreto de reformas constitucionales en el Diario Oficial de la Federación, se deberá proceder a realizar la adecuación de las leyes secundarias, dentro del régimen de transitoriedad establecido, por las siguientes disposiciones transitorias del decreto:

"Segundo. El sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19; 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años, contado a partir del día siguiente de la publicación de este Decreto.

En consecuencia, la federación, los estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir y poner en vigor las modificaciones u ordenamientos legales que sean necesarios, a fin de incorporar el sistema procesal penal acusatorio. La federación, los Estados y el Distrito Federal adoptarán el sistema penal acusatorio en la modalidad que determinen, sea regional o por tipo de delito.

En el momento en que se publiquen los ordenamientos legales a que se refiere el párrafo anterior, los poderes u órgano legislativos competentes deberán emitir, asimismo, una declaratoria que se publicará en los órganos de difusión oficiales, en la que señale expresamente que el sistema procesal penal acusatorio ha sido incorporado en dichos ordenamientos y, en consecuencia, que las garantías que consagra esta Constitución empezarán a regular la forma y términos en que se substanciarán los procedimientos penales.

Tercero. No obstante lo previsto en el artículo transitorio segundo, el sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19, 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, entrará en vigor al día siguiente de la publicación del presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación, en las entidades federativas que ya lo hubieren incorporado en sus ordenamientos legales vigentes, siendo plenamente válidas las actuaciones procesales que se hubieren practicado con fundamento en tales ordenamientos, independientemente de la fecha en que estos entraron en vigor. Para tal efecto, deberán hacer la declaratoria prevista en el artículo transitorio segundo.

Quinto. El nuevo sistema de reinserción previsto en el párrafo segundo del artículo 18, así como el régimen de modificación y duración de penas establecido en el párrafo tercero del artículo 21, entrarán en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin que pueda exceder el plazo de tres años, contados a partir del día siguiente de la publicación de este Decreto.

Sexto. Las legislaciones en materia de delincuencia organizada de las entidades federativas, continuarán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión ejerza la facultad conferida en el artículo 73, fracción XXI, de esta Constitución. Los procesos penales iniciados con fundamento en dichas legislaciones, así como las sentencias emitidas con base en las mismas, no serán afectados por la entrada en vigor de la legislación federal. Por lo tanto, deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de esta última.

Séptimo. El Congreso de la Unión, a más tardar dentro de seis meses a partir de la publicación de este Decreto, expedirá la ley que establezca el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Las entidades federativas expedirán a más tardar en un año, a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las leyes en esta materia.

Octavo. El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los estados y el órgano legislativo del Distrito Federal, deberán destinar los recursos necesarios para la reforma del sistema de justicia penal. Las partidas presupuestales deberán señalarse en el presupuesto inmediato siguiente a la entrada en vigor del presente decreto y en los presupuestos sucesivos. Este presupuesto deberá destinarse al diseño de las reformas legales, los cambios organizacionales, la construcción y operación

de la infraestructura, y la capacitación necesarias para jueces, agentes del Ministerio Público, policías, defensores, peritos y abogados".

Consideraciones finales

- La reforma constitucional en materia de justicia y seguridad pública es el resultado de la participación de todos los sectores de la población; requirió de consultas tanto de expertos y grupos sociales, instituciones públicas y privadas, y del acuerdo entre los principales partidos políticos. Esta reforma tiene tres objetivos: enfrentar eficazmente a la delincuencia organizada, impulsar el tránsito hacia el sistema acusatorio y establecer los principios básicos del debido proceso en el sistema de justicia.
- Se concretó la idea de unificar la legislación penal, pendiente desde hace varia décadas, al unificar la definición de conductas delictivas y sus penas; igualdad en la consideración de cuáles son los delitos graves, es decir homologación del catálogo de delitos a nivel nacional; y certidumbre en los plazos, términos, formas de notificación y reglas de valoración de pruebas, entre otros, sin invadir la soberanía estatal, pues en todo caso la ley determinará las competencias correspondientes. Con ello se dará seguridad en la aplicación de la prisión preventiva. Las entidades federativas podrán organizar como consideren pertinente sus instituciones de procuración y administración de justicia.
- Con la reforma se constitucionalizan los mecanismos alternativos al proceso penal, lo que permitirá un descongestionamiento de los juzgados y tal vez una mayor calidad en la impartición de la justicia penal.
- La reforma en materia de justicia es sin duda una tarea de enorme envergadura y que, por tanto, demanda un enorme esfuerzo, pero también un cuidado extremo. Las fallas en su instrumentación pueden ocasionar problemas graves que, incluso, han llevado al fracaso a reformas similares en otras latitudes.
- El sistema federal acentúa la necesidad de cuidar el aspecto temporal de instrumentación ya que, a diferencia de los Estados con un régimen unitario o centralista, en nuestro país un cambio como el propuesto requiere la actuación del Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y el órgano legislativo del Distrito Federal.

Lo anterior debe hacerse, además, gradualmente, de tal manera que se permita a los integrantes de la Unión avanzar a su propio ritmo, pero dentro del plazo máximo que se ha fijado, que garantice a todos los mexicanos que al agotarse éste, nuestro país contará con un procedimiento penal más justo, eficiente y expedito; por ello la imperiosa necesidad de trabajar en la adecuación de las leyes secundarias que derivan de estas reformas.

• La reforma entrará en vigor progresivamente (vacatio legis) lo que permite planear correctamente su implementación. Por ello, resulta fundamental para hacer efectiva esta reforma la apropiada adecuación de las leyes secundarias, empezando por la elaboración de un nuevo Código Penal Federal que incluya los tipos penales considerados en las leyes federales, con la consecuente derogación de los delitos contemplados en las 35 leyes federales, lo que implica una profunda labor de armonización jurídica.

- Se deben aprovechar los avances de la reformas en cuanto a la implementación de un sistema procesal penal de corte acusatorio, el derecho de la víctima para ejercer la acción penal particular, lo que constituye el inicio de la desaparición del monopolio del ejercicio de la acción penal que tiene el Ministerio Público y la obligatoriedad de evaluación y certificación previa para los miembros del sistema de seguridad pública, para atender el problema de la falta de acceso a la justicia de la población marginada, especialmente la analfabeta.
- Los cambios en la estructura de la policía con su consiguiente expedición de nuevas leyes al respecto, así como de los medios para hacer efectivos los cambios en el combate a la delincuencia organizada, dentro de la legislación secundaria.
- El éxito de la reforma radica en gran medida en la adecuada implementación en la legislación secundaria de mecanismos de control, sanción, monitoreo y evaluación de la reforma en general y de los mecanismos para combatir la delincuencia organizada en particular.
- Sin bien es cierto que la eficacia de un sistema penal no puede medirse por un catálogo de penas privativas de la libertad excesivas que poco se aplican, por el contrario, un

- sistema eficiente detiene y envía a la cárcel a un número elevado de culpables que pasan poco tiempo en prisión, pero que tienen la certeza de que, ante una conducta ilícita, seguramente perderán su libertad.
- La unificación de la legislación penal facilitará el trabajo de todos los operadores del sistema de justicia penal en nuestro país, como recomendó César Bonessana, Marqués de Becaria: "¿Queréis prevenid los delitos? Haced leyes claras y sencillas".
- Con las reformas aprobadas se da cumplimiento a los objetivos y estrategias contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo en materia de procuración e impartición de justicia y seguridad pública, al modernizar el sistema de justicia penal encaminado a lograr un marco normativo que garantice una justicia pronta y eficaz.

Estas reformas, de manera extraordinaria, cumplen de manera integral los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo en el combate a la impunidad para disminuir los niveles de incidencia delictiva; al mismo tiempo, se fortalece el sistema penitenciario en aras de garantizar el respeto a la ley y el apoyo a la readaptación social.

* Lic. en Derecho; investigadora de la Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado.

Bibliografía

Monografía: El Sistema Penal Acusatorio, los juicios orales y sus implicaciones en la prisión preventiva. Ministro Jorge Nader Kuri. Poder Judicial de la Federación.

Diccionario Básico Jurídico. Varios autores, 2004. Editorial Comares. 1º Edición.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código Penal Federal

Código Federal de Procedimientos Penales

Lev de Amparo

Ley que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Ley Federal de Seguridad Pública

Ley Federal de Seguridad Privada

Ley Federal contra la Delincuencia Organizada

Ley Federal de Defensoría Pública

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

Ley Orgánica de Procuraduría General de la República

Ley de la Policía Federal Preventiva

Ley Federal de Ejecución Sentencias Penales

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

Sitios de Internet

www.segob.gob.mx www.diputados.gob.mx www.senado.gob.mx www.scjn.gob.mx www.inacipe.gob.mx www.cejamericas.org www.juridicas.unam.mx



El Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República "Belisario Domínguez" (IILSENBD por sus siglas y en adelante "el Instituto") es consecuencia de diversos cambios, reformas y transformaciones que se han suscitado a lo largo de las pasadas legislaturas; situación que, sin duda, ha contribuido favorablemente para el desarrollo institucional e imagen de este organismo senatorial.

Es objetivo del presente texto brindar un recorrido general sobre el interesante desarrollo que el Instituto ha presenciado desde su creación; por ello, en un primer momento se abordan los órganos que dieron cauce a su formalización y se brinda un somero recuento de la organización del Instituto; después se detalla el funcionamiento en la actual LX Legislatura y, finalmente, en el último apartado, se establecen los linderos por los que se prevé avance el IILSENBD con miras a su consolidación y reconocimiento en investigación legislativa.

Antecedentes

es el IILSENBD tiene origen durante la LIII Legislatura, el 26 de diciembre de 1985¹, el pleno de la Cámara de Senadores aprobó la creación del Centro de Informática Legislativa del Senado de la República (CILSEN) como órgano de asesoría, consulta y apoyo técnico para los senadores, a fin de permitir el acceso a información sistematizada sobre asuntos de interés para las funciones del Senado. Así pues, el 16 de mayo de 1986 fue aprobado por la Gran Comisión el Reglamento Interno del entonces llamado CILSEN.

Posteriormente, en la LVI Legislatura, en el Senado se establecen condiciones para detallar la representación de las fuerzas políticas por entidad federativa y el DF. En efecto, en la reforma al artículo 56 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1993, se plantean cambios cualitativos y cuantitativos en la integración del Senado de la República, al establecer que por cada estado y el Distrito Federal serán electos tres senadores por el principio de mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría, incrementándose el número de integrantes de 64 a 128 senadores.



el Senado, en particular, se inició una nueva etapa, un cambio significativo en las labores del CILSEN que hubo de concretarse el 7 de diciembre de 19952, fecha en la que, a propuesta de la Gran Comisión del Senado, el pleno aprobó el punto de acuerdo por el que se transforma el Centro de Informática Legislativa (CILSEN) en Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN), considerando que, dada la diversidad y especialización de las materias que abarca la tarea legislativa, así como la pluralidad en la conformación del pleno del Senado, el legislador redacta en la exposición de motivos del acuerdo que resultaba necesario adecuar el funcionamiento del CILSEN a fin de mejorar sustancialmente los servicios de análisis e información que se requieren para el buen desarrollo de las actividades parlamentarias.

El 3 de septiembre de 1999 aparece publicada en el DOF una reforma al artículo 135 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos a fin de facultar a ambas cámaras para establecer institutos de investigación. De esta forma, el IILSEN contó con un soporte normativo incluido en el marco jurídico del Congreso de la Unión.

Para la sesión del 28 de diciembre de 2000³, durante la gestión del Sen. Óscar Cantón Zetina como Presidente del IILSEN, el pleno aprobó el Reglamen-

to Interior del IILSEN, mismo que atendía a la nueva composición orgánica del Senado de la República y establecía al Instituto como un órgano especializado encargado del desarrollo de investigaciones, estudios y análisis relacionados con las facultades y competencias del Senado de la República; asimismo, se consideró el establecimiento de vínculos institucionales con organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros que permitieran la consecución de los fines del Instituto.

Cabe destacar que la expedición del Reglamento Interno del IILSEN constituyó un primer paso para avanzar hacia el rediseño de las funciones del Instituto centradas en la utilidad que rinde a la labor legislativa y en la mejora de la imagen institucional de este organismo y que coadyuvó a dar cauce a una mejor y más ordenada organización interna, con base en una norma que establecía las atribuciones del Instituto y definía el campo de acción del mismo, pero el camino aún era largo.

Los diversos titulares de la presidencia

Por lo que toca a la enunciación de los personajes sobre los que han recaído la dirección y conducción de este órgano senatorial en sus diferentes etapas, a continuación se ofrece el listado siguiente:

-José Antonio Padilla Segura, director general del CILSEN de diciembre de 1985 al 24 de octubre de 1988.

// Pluralidad y consenso



- 17 de noviembre de 19915. Finaliza su gestión el 27 de noviembre de 1994.
- José Luis Medina Aguiar⁶, director general del CILSEN del 28 de noviembre de 1994 al 6 de diciembre de 1995 y presidente⁷ del IILSEN del 7 de diciembre de 1995 al 8 de septiembre de 1998.
- -Marco Antonio Bernal Gutiérrez8, Presidente del IIL-SEN del 9 de septiembre de 1998 al 4 de octubre de 2000.
- -Sen. Oscar Cantón Zetina, Presidente del IILSEN del 5 de octubre de 2000 al 31 de agosto de 2006.
- Sen. René Arce Islas. 9 y
- Sen. Humberto Aguilar Coronado.

El IILSENBD en la LX Legislatura

En la LX Legislatura se hace más expresa y evidente la pluralidad en la conformación del pleno del Senado de la República, pues actualmente los grupos parlamentarios se conforman de la siguiente manera:

- Partido Acción Nacional, 52 senadores.
- · Partido Revolucionario Institucional, 33 senadores.
- Partido de la Revolución Democrática, 26 senadores.
- Partido Verde Ecologista de México, 6 senadores.
- · Partido del Trabajo, 5 senadores.
- · Convergencia, 5 senadores.
- Una senadora sin grupo.

acercamientos entre grupos parlamentarios; empero, esta construcción supone elementos técnicos de investigación que permitan vislumbrar tres aspectos fundamentalmente, a saber: propuestas anteriores sobre temas centrales de la actividad legislativa; grados de acercamiento entre grupos parlamentarios y panorámicas a profundidad sobre problemáticas y soluciones de algunos temas en concreto. Y es esta la necesidad que el IILSEN busca cubrir con el desarrollo de investigaciones segmentadas en balances, análisis y estudios.

Al comenzar esta Legislatura se presentó un cambio rotundo en la estructura y composición del IILSEN, en virtud de la pluralidad manifiesta en el propio Congreso y atendiendo las cada vez más complejas necesidades de investigación legislativa.

En este contexto, el 21 de diciembre de 2006, por acuerdo de la Junta de Coordinación Política¹¹ del Senado de la República, se aprobó la creación de un Órgano Colegiado para dirigir los trabajos del IILSEN, el cual se ha integrado de la siguiente manera: por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, el Sen. Marco Humberto Aguilar Coronado; por el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, el Sen. René Arce Islas: v por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, el Sen. Fernando Jorge Castro Trenti.



Cabe señalar que en dicho acuerdo se estableció la rotatividad en lo referente a la Presidencia de dicho órgano colegiado y, con base en el mismo, el senador René Arce Islas del Grupo Parlamentario del PRD presidió el IILSENBD de enero de 2007 al 20 de noviembre de 2007, momento a partir del cual sucedió su actual Presidente, el Sen. Marco Humberto Aguilar Coronado 12, del Grupo Parlamentario del PAN, que concluirá su encargo el 10 de octubre de 2008; posteriormente, corresponderá al senador Jorge Fernando Castro Trenti, del Grupo Parlamentario del PRI, encabezar las actividades de este Instituto.

La pluralidad: presente del IILSENBD

El miércoles 5 de diciembre de 2007¹³, el pleno del Senado aprobó una iniciativa de Reglamento del Instituto, abrogando de esta manera el Reglamento expedido el 28 de diciembre del 2000. Este nuevo Reglamento establece varios cambios, destacando los siguientes:

Primero, establece que las facultades de investigación del Instituto serán diseñadas en función de las prioridades de la Agenda Legislativa del Senado; de esta manera, la investigación legislativa se centra en la actividad legislativa, ofreciendo así una utilidad de primera mano a favor de la labor legislativa propiamente.

De esta manera, el año calendario 2007 fue para el Instituto de gran utilidad, toda vez que en el contexto de la reestructuración de su organización y funcionamiento internos, se colocaron los temas de la agenda legislativa del Senado como centro de su actividad de investigación. Hoy el Instituto tiene la atribución de desarrollar actividades de investigación, a través de

la elaboración de balances, análisis y estudios. Tales productos (balances, análisis y estudios) son elaborados con base en la Agenda Legislativa del Senado de la República, de tal forma que implica e incluye la consideración de temas y asuntos relacionados con las competencias y facultades del propio Senado de la República; asimismo, el Instituto tiene facultad para establecer vínculos institucionales de acercamiento y colaboración con organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros, a fin de apoyar el trabajo legislativo de los senadores.

Cabe añadir que los productos del IILSENBD se basan en una técnica que responde a las necesidades metodológicas e informativas de la pluralidad representada en el Senado; en este sentido, el "balance" se refiere a la recopilación de las iniciativas o puntos de acuerdo que se han presentado sobre un determinado asunto en cierto periodo, pudiendo ser por Legislaturas o por periodos de sesiones; el "análisis" emplea datos y los sistematiza a través de métodos comparativos que permiten al usuario visualizar los acercamientos y diferencias entre fuerzas políticas y tener un panorama mucho más detallado sobre el tema; y, por su parte, el "estudio" refiere a un análisis que contempla una hipótesis a comprobar o refutar con bases sólidas y elementos de investigación legislativa.

Además de realizar balances, análisis y estudios, y establecer relaciones institucionales, el Instituto, atiende y procesa las más diversas solicitudes e inquietudes que los senadores formulan, a fin de que los legisladores cuenten con información certera, confiable y oportuna que coadyuve en la toma de decisiones legislativas.

Las investigaciones realizadas por el IILSENBD, así como información adicional sobre este Instituto, pueden ser consultadas en la página www.senado.gob.mx/iilsen.

Con ello, el IILSENBD buscó dar cobertura a los temas centrales de la labor legislativa en beneficio de legisladores, comisiones y órganos de gobierno e insertarse en el proceso legislativo ordinario como una fuente de información e insumos útiles para la construcción de acuerdos y la toma de decisiones, en un contexto de pluralidad política como el que hoy vive el Senado de la República.

Un segundo elemento a tomar en cuenta es que el nuevo Reglamento formalizó el funcionamiento de tres direcciones generales con facultades equivalentes; en la exposición de motivos de la iniciativa se asumen valores y principios de acción muy concretos que ordenan y establecen el funcionamiento operativo de este Instituto; estos son:

- Funcionalidad, de conformidad con la integración de tres Direcciones Generales de Estudios Legislativos, destinadas al estudio y desarrollo de investigación de la Agenda Legislativa, según los siguientes tres segmentos temáticos: Política y Estado; Gobierno y Administración Pública; e Investigaciones Sociales.
- Equilibrio en las funciones de cada una de las tres Direcciones Generales de Estudios Legislativos, con atribuciones y responsabilidades equivalentes y con un enfoque multidisciplinario.
- Autonomía de gestión en el sentido de que cada Dirección General de Estudios Legislativos es responsable de los asuntos que le son turnados, para lo cual requerirá establecer una relación directa con el personal de investigación a su cargo, con la finalidad de asignar la responsabilidad de los balances, análisis y estudios; así como las propuestas de artículos para la revista institucional de manera específica.
- Interacción que se verifica al término de los balances, análisis y estudios, investigaciones y propuestas de artículos para la revista institucional, momento en el que cada Dirección General pone estos insumos a consideración del Grupo Ejecutivo de Dirección a fin de que este órgano, luego de la revisión y observaciones a que haya lugar, autorice su publicación en los instrumentos de comunicación con los que cuenta el Instituto; asimismo, este órgano integra equipos multidisciplinarios en los temas que así lo determina, tanto por parte de los responsables de las Direcciones Generales de Estudios Legislativos, como de los investigadores a su cargo.
- Equidad en la estructura, número y calidad de plazas equivalentes.

La reestructuración del Instituto ha permitido consolidar los conceptos de pluralidad, utilidad y eficiencia en las mismas reglas de organización y funcionamiento.

Órganos del IILSENBD

El IILSENBD depende directamente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores y tiene las facultades que establece su Reglamento Interno. Para dar cumplimiento a sus objetivos y funciones, el IILSENBD cuenta con los siguientes órganos:

I. De Gobierno

- a) Mesa Directiva.
- b) Órgano Colegiado del IILSENBD.

II. Sustantivos

- a) Grupo Ejecutivo de Dirección.
- b) Director General de Estudios Legislativos: Política y Estado.
- c) Director General de Estudios Legislativos: Gobierno y Administración Pública.
- d) Director General de Estudios Legislativos: Investigaciones Sociales.

III. De apoyo

- a) Consejo Consultivo.
- b) Secretaría Técnica del Órgano Colegiado del IILSENBD.
- c) Subdirección de Apoyo Administrativo del IILSENBD.
- d) Jefatura del Departamento de Apoyo Técnico del IILSENBD.
- e) Asesor de la Presidencia.

Como se observa en los órganos sustantivos, el Instituto cuenta con tres direcciones generales, cuyos titulares conforman el Grupo Ejecutivo de Dirección, mismo que, de conformidad con el artículo 11 del Reglamento vigente, tiene como facultades definir el turno de las peticiones de los senadores, acordar lo relativo a la dirección, conducción y toma de decisiones del Instituto, así como lo relativo a las publicaciones y la definición de mecanismos de vinculación.

Ahora bien, dado que al contexto de pluralidad -que es común al Senado como institución- no es ajeno el Instituto, sobre todo por lo que toca a la construcción de su toma de decisiones, el Grupo Ejecutivo de Dirección ha desempeñado una función sobresaliente gracias a la cual las decisiones se toman por consenso. El consenso se construye al interior del Grupo Ejecutivo de Dirección del IILSENBD y el grado de consenso logrado





se comunica al Órgano Colegiado. Estos mecanismos para la construcción del consenso en la toma de decisiones del instituto han permitido solventar, coordinar y dirigir la pluralidad que, al día de hoy, caracteriza al Instituto, y en esa medida son garantes de la calidad de las decisiones que se toman para su conducción.

En este sentido, dos áreas de importantísima valía facilitan el flujo de la toma de decisiones. Por una parte está la Subdirección de Apoyo Administrativo del Instituto que, como su nombre lo indica, apoya la ejecución de las decisiones tomadas al seno del Grupo Ejecutivo de Dirección; por otra parte, la Secretaría Técnica del Órgano Colegiado facilita el flujo de la decisión descrita al comunicar a la presidencia del Órgano Colegiado el grado de consenso logrado al interior del Grupo Ejecutivo de Dirección sobre los asuntos que así lo requiriesen.

Es necesario observar que el flujo para la toma de decisiones se fortalece y concreta a través de los principios enunciados en la exposición de motivos del Reglamento vigente, mismos que son la pauta de acción hasta ahora y es también lo que ha permitido al Instituto generar una dinámica cierta y estable de interacción entre las diversas Direcciones Generales al interior del Grupo Ejecutivo de Dirección y entre éste y el Órgano Colegiado, logrando resultados innegables, crecientes y seguros, que han posicionado al Instituto al interior del Senado como una institución que ha rebasado sus niveles de eficacia y rendimiento, registrados en gestiones anteriores y hacia afuera ha permitido fortalecer vínculos con otras instituciones y organismos afines.

Por otra parte, el Consejo Consultivo representa un espacio más de pluralidad al interior del IILSENBD, en virtud de que, siguiendo el artículo 14 del Reglamento, su mandato reglamentario es enriquecer con sugerencias los programas de trabajo y contribuir al establecimiento de criterios metodológicos para las investigaciones del Instituto, así como a la realización de seminarios.

De este modo, la actual conformación estructural del Instituto responde a las exigencias organizacionales de pluralidad y convivencia a fin de que éste sea reconocido como una organización a la vanguardia, con visión equitativa y con miras a la eficiencia y a la democracia interna.

Finalmente, un tercer elemento fundamental de los cambios trascendentales del nuevo reglamento es que cambia el anterior nombre de Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República al de Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República "Belisario Domínguez" (IILSENBD), en honor al prolífico e ilustre médico que nació el 25 de Abril de 1863 en Comitán Chiapas y que fuera asesinado en funciones de senador de la República el 8 de octubre de 1913, por sicarios de Victoriano Huerta e intrigas de Aureliano Urrutia y en cuyo honor el Senado de la República ha instituido la Medalla "Belisario Domínguez", para premiar el valor civil.

La calidad y los retos futuros del instituto

Como se puede observar, el IILSENBD cuenta con un orden institucional que regula su funcionamiento y que le ha permitido responder al contexto de pluralidad política que impera actualmente en el Congreso de la Unión en general y en el senado de la República en lo particular; sin embargo, en un esfuerzo prospectivo es importante realizar proyecciones a futuro y tratar de visualizar los desafíos a los que deberá enfrentarse a fin de prever las estrategias y medidas que el IILSENBD ha de implementar para seguir trabajando con objetivos claros y viables.

Al respecto, es importante referir, como un punto de partida en esta dirección, las necesidades de la investigación legislativa reportadas en el X Congreso Nacional de Institutos y Organismos de Estudios Legislativos, convocado por la Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativas, la LVIII Legislatura del Congreso de Guerrero y el Instituto de Estudios Parlamentarios "Eduardo Neri" del Congreso de Guerrero, del 11 al 13 de junio de 2008. En ese interesante evento se hizo mención de las necesidades actuales de los institutos de investigaciones legislativas, tanto el Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso de Aguascalientes como el de Zacatecas abordaron esta temática. De las citadas ponencias se destaca que hoy los institutos requieren fortalecer, entre otros, los siguientes rubros: 1. Sistema de evaluación; 2. Atraso tecnológico; 3. Compartir recursos, acciones y capacitación; 4. Impulsar programas de capacitación y actualización en derecho parlamentario y prácticas legislativas, técnica y práctica parlamentaria y, finalmente, fortalecimiento de técnicas y metodologías de investigación legislativa.

En consecuencia, fortalecer estos rubros en el funcionamiento interno del IILSENBD aparece como un menú adecuado de sus perspectivas; en lo sucesivo se hará hincapié en el primer tema, el "sistema de control", toda vez que éste puede ser el detonador de los demás retos de la investigación legislativa asumida desde el IILSENBD. En el marco de dicho congreso se hizo saber que actualmente sólo el Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso de Morelos tiene sistema de evaluación para revisar el trabajo desempeñado.

Parece que el camino hacia el control de la gestión es adecuado para la dirección y conducción de los institutos de investigación legislativa por dos motivos fundamentales, a saber: 1. Porque permite tomar decisiones en materia de las prioridades más significativas y 2. Porque incidiendo y resolviendo las necesidades actuales se construye eficazmente la ruta hacia el cumplimiento del objetivo central de ofrecer una utilidad práctica en beneficio de la labor legislativa. Ello significa que si referimos la calidad de las funciones del IILSENBD a la utilidad práctica que genera, se está en camino de afianzar la mejora continua de los procedimientos que dan operatividad a sus funciones de investigación.

Ya el profesor William Edwards Deming (1900 – 1993) estableció en su momento lo que consideró los 14 principios de la calidad total. Estos eran los siguientes:

- 1. Constancia en el propósito de mejorar productos y servicios.
- 2. Adoptar la nueva filosofía del servicio.
- 3. La calidad NO proviene de la inspección sino de la mejora del proceso.
- 4. Acabar con la práctica de adjudicar contratos de compra basándose exclusivamente en el precio.
- La mejora no es un esfuerzo de una sola vez.
 La administración está obligada a buscar constantemente maneras de reducir el desperdicio y mejorar la calidad.
- 6. Instituir la capacitación en el trabajo.
- Instituir el liderazgo. Dirigir consiste en ayudarle al personal a hacer un mejor trabajo y en aprender por métodos objetivos quién necesita ayuda individual.
- 8. Desterrar el temor a hacer preguntas o asumir una posición.
- Derribar las barreras que hay entre áreas de staff, pues muchas veces los departamentos o las unidades de la empresa compiten entre sí o tienen metas que chocan.
- 10. Eliminar los lemas, las exhortaciones y las metas de producción para la fuerza laboral. Es mejor dejar que los trabajadores formulen sus propios lemas.
- Eliminar las cuotas numéricas. Las cuotas solamente tienen en cuenta los números, no la calidad ni los métodos.
- 12. Derribar las barreras que impiden el sentimiento

- de orgullo que produce un trabajo bien hecho: fallas en la selección, en la inducción, en el entrenamiento, en el reconocer los logros, en estudiar las causas de falla, en la ausencia de procesos de mejora continua.
- 13. Establecer un vigoroso programa de educación y entrenamiento: tanto la administración como la fuerza laboral tendrán que instruirse en los nuevos métodos, entre ellos el trabajo en equipo y las técnicas estadísticas.
- 14. Tomar medidas para lograr la transformación. Para llevar a cabo la misión de la calidad, se necesitará un grupo especial de la alta administración con un plan de acción.
 14

Con base en la doctrina de Deming, Walter A. Shewhart ideó lo que él llamó el "círculo de Deming" de la Calidad, también conocido como "espiral de mejora continua". Las siglas PDCA son el acrónimo de Plan, Do, Check, Act (Planificar, Hacer, Verificar, Actuar). 15 Según esta referencia, la espiral de mejora continua consiste en lo siguiente:

Plan

- Identificar el proceso que se quiere mejorar.
- Recopilar datos para profundizar en el conocimiento del proceso.
- Análisis e interpretación de los datos.
- Establecer los objetivos de mejora.
- Detallar las especificaciones de los resultados esperados.
- Definir los procesos necesarios para conseguir estos objetivos, verificando las especificaciones.

Do

- Ejecutar los procesos definidos en el paso anterior.
- Documentar las acciones realizadas.

Check

- Pasado un periodo de tiempo previsto de antemano, volver a recopilar datos de control y analizarlos, comparándolos con los objetivos y especificaciones iniciales, para evaluar si se ha producido la mejora esperada.
- Documentar las conclusiones.

Act

 Modificar los procesos según las conclusiones del paso anterior para alcanzar los objetivos con las especificaciones iniciales; si fuese necesario aplicar nuevas mejoras, si se han detectado en el paso anterior. Todo ello con el fin de documentar el proceso.

Una alternativa para operacionalizar la calidad con este enfoque en cada uno de los procesos del IILSENBD es la construcción y control de la misma a



... el IILSENBD ha recorrido un largo camino que, sin duda, ha coadyuvado a su propio fortalecimiento, a su riqueza en cuanto a experiencia y a su efectividad ...

partir del cuadro matriz de ejecución lógica que parte de una declaración de misión institucional, y de ésta segmenta temas estratégicos y a estos aún los operacionaliza en objetivos estratégicos, mediciones y reportes fuente, metas y periodos y finalmente iniciativas y/o proyectos; todo ello, en segmentos de usuarios, procesos internos, de recursos y capacidades e insumos financieros, si es el caso.

¿Por qué es importante pensar la calidad desde los procedimientos que operacionalizan las funciones del IILSENBD? El pensador alemán Dieter Nohlen parece esbozar una respuesta cuando afirma que debe existir una "evaluación comprensiva y heurística de los éxitos, debilidades y potencialidades de las instituciones, a partir de la evaluación del contexto en que funcionan" 16, toda vez que, según nuestro autor, "las instituciones despliegan diversos efectos y con diferente intensidad según el contexto correspondiente."17

dios en apoyo a la labor legislativa del Senado de la República; además de atender los temas de coyuntura por medio de documentos e información diversa, así como establecer vínculos de colaboración con otras instituciones que le permitan la consecución de sus fines.

Como se ha visto a lo largo del presente texto, el IILSENBD ha recorrido un largo camino que, sin duda, ha coadyuvado a su propio fortalecimiento, a su riqueza en cuanto a experiencia y a su efectividad.

Este proceso ha cobrado fuerza y dinamismo en el actual contexto de pluralidad que hoy rige al Senado de la República: experiencia, dinamismo, pluralidad... muchas son las palabras que definen al IILSENBD en la travesía de su propia identidad institucional; hoy, el Instituto consolida la relación con su entorno en abono a la calidad y utilidad de sus procedimientos.

Comentarios Finales

Cabe enfatizar que el IILSENBD se instituye con el propósito central de elaborar balances, análisis y estu-

- *1 Director General de Estudios Legislativos: Investigaciones Sociales.
- *2 Director de Área en la Dirección General de Estudios Legislativos: Investigaciones Sociales.

Referencias electrónicas

- 1 http://www.senado.gob.mx/diario.php?ver=punto&legislatura=LIII&a=I&diario=39&periodo=Primer Periodo Ordinario&fecha=Diciem bre 26, 1985&id=119
- 2 http://www.senado.gob.mx/diario.php?ver=punto&legislatura=LVI&a=II&diario=27&periodo=Primer Periodo Ordinario&fecha= DICIEMBRE 7, 1995&id=271
- http://www.senado.gob.mx/ diario.php?ver=punto&legislatura =LVIII&a=I&diario=38&periodo =Primer Periodo Ordinario&fecha =Diciembre 28, 2000&id=580
- http://www.senado.gob.mx/diario.php? ver =punto&legislatura =LIV&a=l&diario= 27&periodo= Primer Periodo Ordinario&fecha= OCTUBRE 27, 1988&id=185
- http://www.senado.gob.mx/diario.php? ver=punto&legislatura=LV&a= I&diario= 27&periodo=Primer Periodo Ordinario&fecha= DICIEMBRE 17, 1991&id=93
- http://www.senado.gob.mx/diario.php?ver=punto&legislatura= LVI&a=I&diario= 10&periodo=Primer Periodo Ordinario&fecha= NOVIEMBRE 28, 1994&id=344
- http://www.senado.gob.mx/ diario.php?ver= punto&legislatura=LVI&a=II&diario=27& periodo= Primer Periodo Ordinario&fecha= DICIEMBRE 7, 1995&id=271

http://www.senado.gob.mx/diario.php? ver=punto&legislatura =LVII&a=I&diario= 43&periodo=Primer Periodo Ordinario&fecha= DICIEMBRE 15, 1997&id=401

- http://www.senado.gob.mx/diario.php? ver=punto&legislatura =LVII&a=II&diario= 3&periodo=Primer Periodo Ordinario&fecha= SEPTIEMBRE 9. 1998&id=48
 - Minuta de Acuerdos del Órgano Colegiado del IILSENBD de la reunión celebrada el 9 de enero de 2007.
 - 10 http://www.senado.gob.mx/gace.php? sesion=2007/11/22/ 1&documento=10
 - 11 http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/60/1/2006-12-21-1/ assets/documentos/organo_colegiado.pdf
 - 12 http://www.senado.gob.mx/gace.php?sesion=2007/11/22/1&documento=10
 - 13 http://www.senado.gob.mx/gace.php?sesion=2007/12/05/1&documento=6
 - 14 http://www.monografias.com/trabajos14/principios-deming/principios-deming.shtml#BIBLIO Fecha de consulta: 8 de junio de 2008
 - 15 http://es.wikipedia.org/wiki/Deming Fecha de consulta: 8 de junio de 2008
- 16 Cfr. Nohlen, Dieter, El Institucionalismo contextualizado, la relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales. México, Porrúa/ Universidad Nacional Autónoma de México, 2006. 199 pp. p. 11
 - **17** Ibid. pp. 21-22



La autonomía de diferentes órganos del Estado y aún dentro del propio gobierno, como parte fundamental del Estado, parece obedecer, en México, a un esfuerzo por salvaguardar el ejercicio de algunas políticas de la irrupción del poder avasallador de la autoridad central.

En efecto, ha sido claro apreciar en los distintos niveles de gobierno, cómo las decisiones se subordinan de una forma metafísica al siguiente eslabón de la jerarquía en una suerte de estructura piramidal que deja todo al arbitrio de la cúpula. Esta distorsión buscó ser corregida de alguna manera con el régimen de autonomía.

Si bien los orígenes de la autonomía en el mundo pueden ser atribuidos a la necesidad de salvaguardar el ámbito local frente a uno central de carácter nacional o aún supranacional, actualmente se le ha entendido como una forma eficaz para acercar la operación y la toma de decisiones al ámbito en que se ejercen las políticas, que es el más cercano al ciudadano, al usuario o beneficiario de servicios públicos, proveyéndolo de capacidad de respuesta y de adaptación, ante una sociedad cada vez más compleja, exigente y diferenciada.

En esta doble acepción -salvaguardar el espacio de atribuciones de un ente público específico provisto de funciones y tareas que cumplir ante la actitud intervencionista de un poder avasallador, y el acercar las decisiones al plano local- es que se ubica el presente trabajo. Por ende, habrán de abordarse los distintos planos de autonomía como se practican en México, en particular en el caso del IMSS, a fin de disponer de elementos para su comprensión.

II. El concepto de autonomía en el marco jurídico nacional

La idea de autonomía es generalmente mal entendida. Aseverar que un órgano, un poder, una entidad o un organismo son autónomos, suele interpretarse en el sentido de que comparte un atributo en común, lo que es parcialmente correcto, como si fueran independientes, pero también parcialmente falso.

La autonomía es solamente una forma o modo de actuar, con base en la cual una entidad, ya sea órgano, organismo, etc., realiza determinados actos y ejerce ciertas facultades por medio de autoridades que integran sus poderes constituidos, sin intervención de otro centro de poder del que dependa su funcionamiento. La autonomía sustancialmente carece de definición pues no es un qué sino un cómo. Cuando una entidad es autónoma puede actuar por sí misma pero únicamente dentro de un ámbito que es propiamente el contenido de esa autonomía.

Por eso es posible emplear una misma idea o expresión, autonomía, para contenidos diversos entre sí, como la autonomía de una entidad federativa, un municipio, un organismo descentralizado o una universidad, como si fuera lo mismo en sentido abstracto y modal. La autonomía, en todo escenario, conlleva un "poder hacer" sin interferencia, autorización o supervisión previas o posteriores. Sin embargo, es cualitativamente diversa entre un caso y otro, en cuanto a su concreción, contenido y alcances, esto es, con relación a lo que cada sujeto autonómicamente "hace". Es decir, todos hacen lo que pueden realizar en forma autónoma, pero cada uno actúa sustancialmente de forma diferente, pues no siempre hay coincidencia en el contenido o materia de la autonomía.

La confusión en el uso del concepto consiste en suponer que el atributo autonomía identifica o asemeja a los sujetos que la detentan, en cuanto a su capacidad y ámbito de acción, siendo frecuente en términos prácticos, suponer que si una entidad autónoma no hace lo que realiza otra, es porque su autonomía se vulnera o se interfiere, cuando lo que posiblemente ocurre en el fondo es que el ámbito competencial de la primera sea más restringido o simplemente distinto frente al de la segunda.

Puede darse el caso de que el contenido material de la autonomía coincida entre órganos o entidades distintos; pero puede suceder -y sucede- lo contrario, lo que nunca implica que la autonomía se lesione, se extinga o no exista.

El contenido de la autonomía es la competencia; esto es, las facultades y atribuciones que ejerce el ente autónomo, sin interferencia de ninguna otra instancia que la condicione u obstruya. Esta es la razón fundamental por la cual la naturaleza de la autonomía tiene una necesaria expresión jurídica. Así, el ámbito competencial de cualquier entidad es establecido en normas, en las cuales también se determina que esa competen-

cia será ejercida de forma autónoma, o bien se atribuye tal carácter a la entidad, de lo que resulta que ésta actuará sin interferencia de ninguna otra.

De esta manera la entidad autónoma no hace valer frente a otras su poder con fundamento en la fuerza que detenta, como lo haría un ente soberano, sino en función del derecho que le otorga estatus (autónomo) y competencia (contenido de la autonomía).

Por esta razón la autonomía siempre es limitada, independientemente de su contenido. Si es amplia o restringida es otro tema; en todo caso la autonomía es una forma de actuar no sujeta a otro límite que a la dimensión de la esfera competencial que la sustenta materialmente. Toda autonomía es limitada, por lo que resulta erróneo hablar de "diferentes autonomías", pues en todo caso es el contenido el que varía. Es éste el que varía, pudiendo ser mayor en un caso que en otro, o más relevante que otro, pero la autonomía como forma de actuar es siempre un modo determinado (no sujeto a otra instancia) de actuar, de ejercer facultades y de cumplir obligaciones.

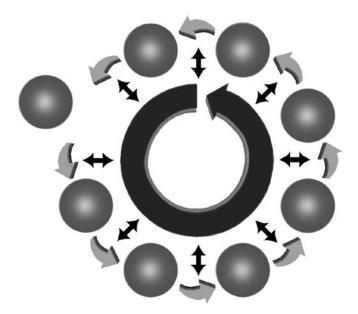
Lo que debe analizarse, entonces, es la competencia de una entidad frente a la otra, habida cuenta de que ambas están dotadas del atributo de la autonomía. Por ende, cuando se habla de "grados de autonomía", también se incurre en un error, pues una entidad no puede ser más o menos autónoma para ejercer su competencia. Es autónoma o no lo es. Si los límites de la autonomía siempre existen y son fijados por las leyes, entonces no es un problema de grado sino de dimensión lo que aclara las diferencias entre una autonomía u otra.

Con base en lo anterior, podemos concluir que estos dos caracteres son típicos de la autonomía: naturaleza jurídica y limitada. Sobre la autonomía, para ser tal, no debe haber nadie ni nada, salvo la ley.

III. Autonomía de gestión desconcentrada

El modelo de autonomía de gestión desconcentrada se propone, y se presenta, en agencias gubernamentales que prestan un servicio público a un segmento específico de usuarios o bien, clientes-ciudadanos, en cuanto que los regímenes de autonomía constitucional surgen ante la necesidad de acotar la capacidad de intervención del gobierno en la fijación de políticas fundamentales, que históricamente han devenido en excesos de intervencionismo, como son la emisión de papel moneda, la organización de los procesos electorales o la vigilancia del respeto a los derechos humanos.

Esto es, la autonomía de gestión desconcentrada no supone autonomía política, dado que en el nivel del gobierno político se establecen metas y objetivos y se fijan presupuestos; en tanto que en el nivel de la autonomía constitucional existe independencia ante el Poder Ejecutivo para establecer niveles de confianza en la ciudadanía sobre el manejo de materias clave, como pueden ser la política monetaria o la confiabilidad de



las elecciones, por ejemplo. En tanto que la autonomía universitaria surge para reducir la injerencia gubernamental autoritaria orientada a limitar, dirigir o acotar el pensamiento y la cátedra, como sucedía en países autoritarios de la época (1929).

Teóricamente el modelo de autonomía de gestión desconcentrada ha resultado útil en otros países para establecer una gestión por contrato combinada con una gestión de calidad en el servicio, en determinadas agencias públicas que tienen un objetivo específico que cumplir y un universo de usuarios o beneficiarios bien determinado, entre los que suele darse una relación cuasi contractual, al establecerse derechos y obligaciones mediante prestación de un servicio público y obtención de una contraprestación con el consecuente pago del servicio aludido (Mendoza, México, 2002).

Es innegable la situación de desafección que enfrenta la actual administración pública, en especial en lo referente a la relación guardada entre gobernantes y gobernados así como la creciente preocupación del sector público por recuperar la confianza de estos últimos.

Resulta evidente que, ante la presión ciudadana, el gobierno ha readaptado sus estructuras de forma tal que la verticalidad de muchas instituciones es reemplazada por arreglos que le permitan una mayor interacción con la ciudadanía. Esto, con la intención de crear un gobierno que goce de la confianza de los ciudadanos por su capacidad para dar respuesta a sus demandas, por el empeño que pone en el cumplimiento de sus deberes esenciales -seguridad, promover el desarrollo, regular y compensar los desequilibrios del funcionamiento de la economía de mercado, suministrar servicios básicos y bienes públicos deseables, y propiciar el entendimiento y la concordia, basados en la democracia tanto electoral como participativa-, y por la calidad con que lo hace.

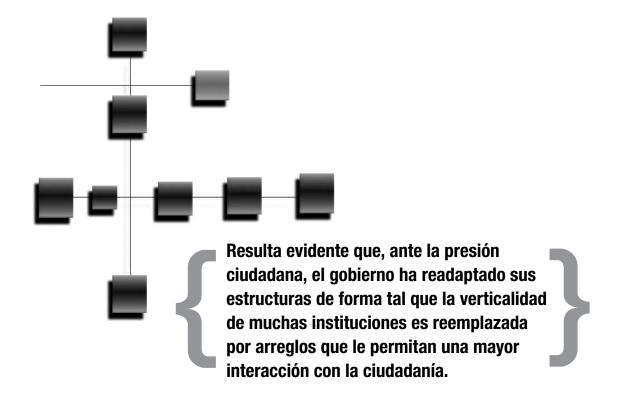
Ciertamente, las tendencias de cambio registradas en el ámbito de la administración pública se han modificado, desde modelos correspondientes a gobiernos con enfoque keynesiano, pasando por los modelos gerencialistas con criterios de eficiencia y rentabilidad propias del sector privado, seguido por la nueva gestión pública que diferencia las funciones de planeación y financiación de la operación de los servicios públicos más representativos para el ciudadano, hasta la práctica de una gestión pública comunitaria, que hace de la gestación, ejecución de políticas públicas y operación autónoma de agencias gubernamentales, un medio para propiciar la cohesión social y establecer pactos de corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía; esto es, en el ámbito comunitario se ejercen derechos pero se cumplen obligaciones.

En los países de América Latina, estas tendencias de cambio registran distintos impulsos en su práctica e implementación. Existe una marcada tendencia a recurrir a modelos exitosos en países desarrollados pertenecientes a la OCDE, considerados como casos de éxito, como punto de partida para acercar las decisiones al nivel operativo en que se ejecutan.

En México, se ha transitado por el esfuerzo de la reforma presupuestaria mediante el esquema, a partir de 1995, de la Nueva Estructura Programática y la implantación de un Sistema de Evaluación del Desempeño. El reducido impacto en términos públicos del Programa de Modernización de la Administración Pública en el periodo 1994-2000 (Promap) y posteriormente en la creación de un Servicio Civil de Carrera y el esquema de innovación gubernamental 2000-2006, mostró que no basta solamente con importar un modelo, sino que se precisa atender a las prácticas culturales de la burocracia que se resiste a los cambios y carece en muchos sentidos de un verdadero incentivo a la profesionalización, tendiendo a simular y cumplir las normas, sin vincular el desempeño a los resultados.

Claro está, la legislación actual no provee de incentivos para la innovación ni el cumplimiento de metas y objetivos, mucho menos para evaluar resultados en donde importa: el impacto en los usuarios. La legislación restrictiva del régimen de responsabilidades del servidor público, administrada férreamente por la entonces Secodam, hoy SFP, propicia que los servidores públicos se preocupen más por las exigencias de la normatividad, limitando así sus márgenes de acción, que por servir y buscar el máximo rendimiento, la mayor eficiencia y el mejor resultado en el desempeño de las responsabilidades públicas.

La posibilidad de instaurar organismos autónomos de gestión desconcentrada ofrece una oportunidad para el cambio de tales prácticas, al demarcar específicamente ciertos ámbitos de la administración pública. Tal es el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social, pionero en el régimen de autonomía de gestión en el sector público mexicano, el cual, con la reforma legislativa realizada en 2001, adquirió rasgos propios de un órgano autónomo de gestión desconcentrada, con un régimen presupuestario propio que le provee de ingresos, flexibilidad para el ejercicio de los mismos y rendición de cuentas ante el Ejecutivo federal y el Congreso



de la Unión. Asimismo, la ley le dio la posibilidad de organizarse internamente y contar con la flexibilidad necesaria para canalizar economías y recursos propios al financiamiento de los programas que su órgano de gobierno considere prioritarios, así como incentivos para modernizar la relación contractual.

En este caso, se percibe con nitidez la diferenciación de la función de planeación-financiación, realizada en los órganos de gobierno del Instituto y ante las autoridades jerárquicas superiores, como son el Ejecutivo federal a través de la SHCP y el Congreso de la Unión, de la función de operación y provisión de servicios, realizada por el Instituto y regulada mediante el cumplimiento de metas y objetivos de desempeño, establecidos en el programa anual de trabajo que autoriza la Asamblea General, integrada de manera tripartita por un número igual de representantes del gobierno federal, del sector privado y de las organizaciones de trabajadores.

El mecanismo autonómico del IMSS enfrenta un conjunto de restricciones, algunas de carácter interno, señaladas regularmente en los textos del Informe sobre los Riesgos que deberá enfrentar el Instituto, que se somete a la consideración del Ejecutivo y el Congreso cada año en el mes de junio. En él se destaca el peso de los pasivos actuariales en el flujo de caja, el papel que ha de desempeñar el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social, constituido por más de 300 mil trabajadores -incluidos médicos, enfermeras, personal técnico y de apoyo administrativo- que regulan su relación laboral por medio del Contrato Colectivo de Trabajo, el cual establece, entre otras cosas, el "analítico puesto-plaza" del que deriva la permanencia en el puesto y la descripción precisa de actividades a de-

sarrollar por cada trabajador, con la estabilidad laboral que ello representa (IMSS, México, 2005).

IV. Perspectivas internacionales

1. Proceso de reforma presupuestaria y administrativa en Nueva Zelanda

Hacia la década de los ochenta del siglo pasado, Nueva Zelanda enfrentó los problemas propios de un Estado centralista e interventor. El gobierno buscaba alcanzar sus objetivos políticos privilegiando la acción central, definiendo programas genéricos, financiamiento asignado por el Parlamento y asignaciones a las agencias gubernamentales con controles en los asignados basados en los insumos. El resultado de esta política centralista y vertical fue el distanciamiento del gobierno con los ciudadanos.

En 1984, ese país introdujo una propuesta de reformas para reactivar la economía y la gestión pública. Las reformas fueron introducidas en tres fases: en la primera, el gobierno examinó el papel del Estado en la economía y diferenció los papeles del sector público y privado, resaltando la prevalencia del mercado como elemento articulador de la economía.

La segunda fase de la reforma se orientó hacia la reorganización gubernamental, estableciendo departamentos del servicio público mediante la constitución de empresas autónomas propiedad del Estado reguladas por la State-Owner Enterprises Act (equivalente a nuestra Ley de Empresas Paraestatales).

La tercera etapa de la reforma se orientó hacia el núcleo de la administración central, mediante la introducción de la State Sector Act (equivalente a la Ley Or-



gánica del Sector Público), en 1988, y la *Public Finance Act* (equivalente a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en México), en 1989.

El conjunto de reformas, ejecutadas en un lapso de cinco años, se orientó a crear incentivos para incrementar la eficiencia del gobierno, acercarse a los ciudadanos y mejorar el costo de las actividades públicas. Las reformas buscaron:

- Desconcentración: otorgar mayor responsabilidad a los jefes de departamentos públicos asociada con un esquema de estímulos y penalizaciones.
- Reducir el control de las actividades públicas basado en los insumos (control al detalle o como se establece en México "por concepto del gasto").
- Especificación de metas y objetivos ("outputs"), ampliamente definidos.
- Introducción de sistemas de información para medir los resultados.

Con ello, lograron separar el aspecto político del operativo, y cambiaron la asignación de contratos basados en relaciones jerárquicas y rigurosos sistemas de administración por uno basado en resultados, lo que mejoró la rendición de cuentas de los ministerios al Parlamento y de los servidores públicos a los ministros.

Cabe subrayar que, conforme a las State Owner Entreprises Act, las empresas públicas se diferenciaron de acuerdo al sector al que pertenecían y la formulación de las políticas quedó a cargo del ministerio sectorial. A las empresas públicas prestadoras de servicios se les otorgó libertad de contratación de insumos, incluyendo la facultad de endeudarse. Lo relevante es que se identifica y separa el papel de los ministros (gobierno político) de los administradores (gobierno administrativo), así como el reporte de los resultados logrados, previa especificación de los objetivos.

La State Sector Act modificó las condiciones para designar a los jefes ejecutivos (chief Executive o CEO)

de las agencias gubernamentales basados en mérito, capacidad y desempeño y redefinió las relaciones y responsabilidades de los CEO frente a los ministerios, entregando a los primeros la mayor parte de la responsabilidad de la gestión de personal y financiera, que anteriormente eran administrados centralmente por la Comisión del Servicio Estatal y por la Tesorería. Esto es, se reemplazó al jefe permanente en los departamentos del gobierno por jefes ejecutivos a través de un contrato específico, con la posibilidad de renovarlo conforme al desempeño y cumplimiento de metas.

Cabe subrayar que este esquema es diferente al del servicio civil de carrera, que en entornos de competitividad real y mercado abierto se torna en un elemento limitante. Poco tiempo después de la reforma administrativa, Nueva Zelanda abolió el servicio civil de carrera que había prevalecido en el gobierno desde 1913.

Respecto de la gestión financiera, la Public Finance Act operó la transformación del control presupuestal, al pasar de un control al detalle gasto-financiamiento, a un control con énfasis en los resultados por medio del establecimiento de objetivos y metas a alcanzarse en un periodo determinado (outputs), midiendo, además, el impacto que estos tienen en la sociedad (outcomes). Se buscó:

- Pasar de la presupuestación por programas, a la presupuestación por resultados.
- Obtener mayor valor y productividad de los recursos públicos.
- Mejorar el control del gasto público.
- Asegurar que el mejoramiento del desempeño macroeconómico se refleje en el sector público: competitividad, eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas.

De esta forma, la Public Finance Act establece especificaciones ex ante de objetivos y metas de bienes y servicios (outputs), concibe el presupuesto y asignaciones posteriores como "contrato por resultados", en el cual se especifica la asignación de recursos por la oferta de "outcomes" (impacto en la comunidad). Como cada departamento público depende de un ministerio y está encabezado por un jefe ejecutivo (CEO), el papel del ministerio es el de "comprador" de los "outcomes" o impactos en la sociedad, en tanto que los jefes ejecutivos los ofertan mediante la gestión de los recursos que necesitan para operar. Con el tiempo, la forma de los contratos de resultados se estandarizó mediante el establecimiento de Áreas de Resultados Prioritarios (key Reult Areas). Las SRA definen objetivos; las KRA, establecidas en cada departamento público, identifican los bienes y servicios necesarios para que se cumplan las SRA.

Por su parte la *Fiscal Responsability Act* o Ley de Responsabilidad Fiscal, aprobada en 1994, estableció los principios en que debe sustentarse la política fiscal,

...la posibilidad de instaurar organismos autónomos de gestión desconcentrada ofrece una oportunidad para el cambio de tales prácticas, al demarcar específicamente ciertos ámbitos de la administración pública. Tal es el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social, pionero en el régimen de autonomía de gestión en el sector público mexicano... 28

norma la publicación de los distintos actos con consecuencias fiscales y especifica lo que el gobierno deberá publicar en relación con los resultados alcanzados por su actuación, así como intenciones y propuestas para el corto y largo plazo. De esta forma, los principios básicos de la política fiscal de Nueva Zelanda son:

- Reducción del nivel de endeudamiento neto del gobierno.
- Mantenimiento de un nivel prudente de deuda pública.
- Conservación de un nivel patrimonial adecuado que permita atenuar los efectos de eventos adversos en el futuro.
- Manejo prudente de riesgos fiscales.
- Sistema impositivo razonablemente predecible.

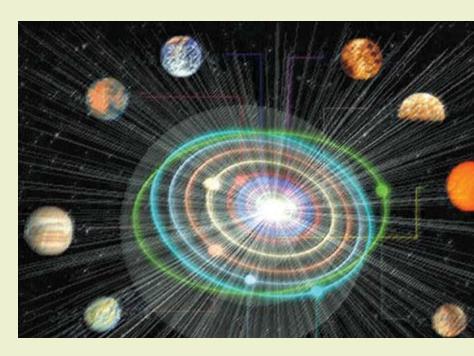
En conjunto, el proceso presupuestario, aun cuando está preparado bajo una base anual, está enmarcado en un contexto multianual por medio de las Strategic Result Areas, las Key Result Areas y la Fiscal Responsability Act, lo que enfatiza la visión integral y estratégica en la asignación de los recursos, así como también el control de estos y menores márgenes de decisiones arbitrarias por parte de los funcionarios.

Ahora los jefes ejecutivos, quienes son responsables de los departamentos públicos, son nombrados a través de un concurso abierto y por un tiempo determinado, en tanto que la permanencia en el puesto está en función de los resultados. La relación entre el jefe ejecutivo y el ministro responsable del área se ha hecho más transparente, a través de acuerdos anuales, donde se negocia lo que el ministerio espera obtener del departamento público (bienes o servicios) y la responsabilidad del jefe ejecutivo de proveerlos.

2. Proceso de reforma presupuestaria en el Reino Unido

El Reino Unido, al igual que otros países que habían funcionado por largos años como Estados de bienestar, se vio afectado por las crisis económicas y financiera de los años setenta en el siglo pasado. Los indicadores macroeconómicos reflejaban esta situación: caída del crecimiento del PIB y de la inversión, crecimiento de la inflación y del desempleo galopante. Al igual que otros Estados, se vivía el auge del Estado interventor, con programación de recursos basada en presupuestos anuales y la planeación basada en grandes objetivos, muchos de ellos desvinculados de una lógica de competitividad y mercado.

Al igual que en otros países de la OCDE, la gestión del sector público se vio presionada hacia una mayor eficiencia y hacia la búsqueda de mecanismos que permitieran asignar de mejor manera los recursos y recuperar la confianza de los ciudadanos en la capacidad gubernamental. Ha sido legendaria la actuación del gobierno de Margaret Thatcher como Primera Ministro, continuada por John Major, Tony Blair y Gordon Brown,



durante los cuales se dio paso al redimensionamiento del Estado británico mediante la privatización de extensos sectores de la economía, la inserción del Reino Unido a la Europa comunitaria y la reforma del aparato administrativo.

En este periodo, se dieron dos grandes iniciativas de reforma presupuestaria y administrativa. La primera, fue la Iniciativa de la Administración Financiera, en 1982 (Financial Management Initiative) y, la segunda, se refiere al Mejoramiento de la Administración del Gobierno, mediante el instrumento denominado "los siguientes Pasos (Improving Management in Government: the Next Steps)", en 1988.

Cada reforma empujó la transformación de la gestión gubernamental, de manera que las instituciones del gobierno central negocian, establecen objetivos de resultados y deben planear la entrega de reportes financieros al Parlamento, así como desarrollar mecanismos para medir resultados y evaluarse, generando medios para rendir cuentas de la administración de los bienes públicos, conforme a las normas de la Europa comunitaria.

La iniciativa de la Administración Financiera de 1982 se promovió como un medio para desarrollar en cada departamento público una organización y un sistema que permitiera a los administradores:

- Contar con una clara visión de sus objetivos y un medio para evaluar y medir los resultados en relación con los objetivos planeados.
- Establecer su responsabilidad para hacer el mejor uso de los recursos, incluyendo un escrutinio crítico de los resultados.
- Contar con información de los costos, capacitación y mejor experiencia para ejercer la responsabilidad encomendada.



Asimismo, se modificó el proceso de planeación y los sistemas para delegar el presupuesto (Reseña Multidepartamental del Presupuesto, 1986).

Sin embargo, después de una década, se realizó un estudio sobre la gestión pública denominado: "Mejorando la Administración en el Gobierno: los próximos pasos", cuyas conclusiones establecieron que diez años después de las reformas, los administradores carecían de flexibilidad para alcanzar los fines que se proponían, esto es, ofrecer un mejor servicio y de más calidad. El control presupuestal se seguía dando en los recursos y en los objetivos, así como en los medios para establecerlos. Más aún, la selección de personal, su contratación, pagos, promociones, etc., eran decididos no en el nivel apropiado de cada administración, sino en el centro del servicio civil.

De ahí que se considerara necesaria la adopción de esferas de autonomía de gestión; propiciar que los servicios públicos fueran establecidos por los departamentos, desconcentrar estos hacia unidades pequeñas que dirigieran los objetivos y no grandes departamentos ocupados en programas operativos. La clave del cambio fue la propuesta de creación de agencias que realizarían funciones gubernamentales en un marco institucional específico: las agencias Next Steps.

Con la intención de clarificar prioridades y objetivos, la iniciativa Next Steps consideró que cada agencia pública tendría un solo propósito, a partir del cual sus resultados pudieran ser medidos y valorados. A menos que el Primer Ministro hubiera autorizado un candidato externo, el jefe ejecutivo sería personalmente responsable frente al ministerio correspondiente por los resultados de la agencia, especialmente con respecto a los acuerdos de resultados, y una parte de la remuneración del jefe ejecutivo estaría relacionada con el alcance de los objetivos.

El ministro es responsable ante el Parlamento (gobierno político), en tanto que el jefe ejecutivo es responsable ante el ministro (gobierno administrativo). El gobierno del Reino Unido manifestó que las agencias Next Steps no significan reducir responsabilidades de los ministros ante el Parlamento, pero sí se establece una distinción entre la responsabilidad de los jefes ejecutivos al frente de una agencia pública, la cual puede ser delegada.

A principios de 1995, había más de cien agencias Next Steps establecidas, con 353 mil puestos del servicio civil (OCDE, 1997). Había, asimismo, 64 candidatas más con otros 100 mil puestos del servicio civil. Actualmente, el haber delegado a los departamentos la administración de personal y la gestión financiera implicó, de hecho, la desaparición del servicio civil centralizado en el Reino Unido.

Por otra parte, el papel del Ministerio de Hacienda ha cambiado radicalmente. Al inicio de las reformas, Hacienda llevaba a cabo un control detallado del gasto. Actualmente, existen unidades autónomas en el entorno hacendario que realizan funciones importantes, como son la Unidad de Eficiencia, las propias Agencias Next Steps, la Carta del Ciudadano y la Unidad de Competitividad y Calidad.

Con el paso de las reformas, el Ministerio de Hacienda concluyó que el control total de gastos no se fundamenta en la concentración de los detalles y adoptó disposiciones para que las normas presupuestarias otorguen a los poseedores del presupuesto (las agencias Next Steps) una mayor libertad en el gasto administrativo, delegando el ejercicio presupuestal, pero adoptando medidas de resultados y el mejoramiento de la información administrativa. Ahora, Hacienda es una activa promotora de la regulación administrativa a través de instructivos y manuales con respecto al control de costos, gasto corriente, reportes anuales y mecanismos de rendición de cuentas.

Cada año, desde 1993, el gobierno revisa los planes de gastos para los dos años siguientes y formula planes para el tercer año, bajo los principios de reducir la relación gasto público/ingreso nacional y asegurar un mejor uso de los recursos disponibles.

En suma, las reformas en el sector público del Reino Unido se realizaron siguiendo dos ideas: la primera, que los servicios públicos serían provistos a través de acuerdos de resultados con orientación hacia el mercado (calidad, buen servicio, satisfacción del cliente); la segunda, que las organizaciones públicas serían administradas por personas a quienes se les han dado los recursos y la autoridad para proveer bienes y servicios, de los cuales ellos son los responsables.

La visión de confiar responsabilidad a los administradores que proveen los servicios ha dado mejores resultados que controlar desde el centro y al detalle, en tanto que la evaluación por resultados ha contribuido más a la efectividad de los programas que el método

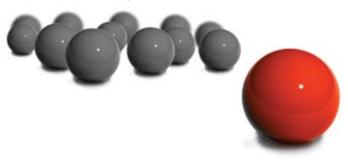
anterior de control por insumos, con el aliciente adicional de proveer una mejor relación entre el gobierno y la ciudadanía. Se ha reconocido la revitalización del sector público con un espíritu de competencia, con nuevos métodos de trabajo, con personal innovador, el otorgamiento de mejores servicios a la ciudadanía y la recuperación del aprecio ciudadano por las actividades del sector público.

Más importante aún, las reformas se han institucionalizado en la praxis de la administración pública, al proveer un continuo escrutinio "de abajo hacia arriba", que pone de manifiesto los requerimientos de los jefes ejecutivos para el cumplimiento de los objetivos que les son planteados por los ministerios; en tanto que de "arriba hacia abajo", se complementa con la delegación de las atribuciones y los recursos necesarios para el cumplimiento de estos objetivos comprometidos en los "acuerdos de resultados".

De hecho, con el cambio de gobierno habido hace algunos años, del Partido Conservador al Partido Laborista, el Primer Ministro Anthony Blair, lejos de desechar las reformas, profundizó el ritmo de la desconcentración y la provisión de autonomía de gestión a las agencias gubernamentales, proveyendo de nuevas metas y objetivos establecidas en el programa político popularmente conocido como Tercera Vía, que de hecho fortalecen el papel de la actividad al que todo ciudadano tiene derecho.

3. Proceso de reforma presupuestaria y administrativa en Australia

Al igual que otros países de la OCDE, en la década de los años setenta del siglo pasado, los indicadores macroeconómicos del país reflejaban la crisis del Estado de Bienestar. En 1976, se formó la Comisión Real sobre la Administración Gubernamental, que estableció en el "Informe Coombs" la necesidad de readaptar el sector público para ofrecer eficiente y eficazmente los servicios a los ciudadanos. Hacia 1983, se plantearon cambios a la administración pública concernientes a la descentralización en la toma de decisiones con respecto a los recursos disponibles. En ese año, se implementó un programa de reforma del gobierno y mejoría de la productividad en el sector público, guiado por los principios de obtener un mayor valor por el dinero de los contribuyentes y establecer restricciones al gasto público. Congruentes con la tendencia mundial, se consideró que si los administradores tenían libertad o



flexibilidad para administrar los servicios públicos, podrían entonces evaluar la calidad y efectividad de los mismos y tomar iniciativas para su mejoramiento.

En 1984, con la implementación del Financial Management Improvement Programme (Programa de Mejora de la Gestión Financiera), impulsaron iniciativas adicionales para mejorar el marco presupuestario y reglamentario del sector público, creando un entorno más flexible. Esta iniciativa consideró, sobre todo, la descentralización de la toma de decisiones en materia de asignación de recursos públicos, así como flexibilidad y estabilidad en su manejo. Acto seguido, se promovió el Programme Management and Budgeting para flexibilizar el proceso de planeación programación-presupuestación introduciendo la autonomía de gestión, los acuerdos de resultados y la evaluación de resultados y su impacto en la sociedad.

El programa de Mejoramiento de la Administración Financiera efectuó planes integrales, programas presupuestarios multianuales (hasta por tres años) y programas de evaluación. El desarrollo organizacional se llevó a cabo mediante resultados, en contraste con el proceso de control al detalle que se aplicaba hasta entonces. Este programa incluye gastos corrientes, la flexibilidad en el ejercicio presupuestario y la elaboración de reportes por medio de bases contables apropiadas. Incluye acuerdos de resultados, dividendos de eficiencia, flexibilidad respecto de recursos no utilizados y préstamos de futuros presupuestos, descentralización financiera e indicadores de resultados, entre otros instrumentos puestos a disposición de los administradores públicos.

De ahí que la reforma en el sector público de Australia considere la descentralización de la toma de decisiones como el eje de la transformación en la relación del gobierno con la ciudadanía, lo que generó que las agencias gubernamentales posean una mayor autonomía administrativa.

Han existido problemas entre las agencias autónomas y los organismos centrales, propias del funcionamiento de mecanismos de control y subordinación, como son complicadas negociaciones de acuerdos de los gastos corrientes, difícil distinción entre impacto en la sociedad y metas y objetivos específicos a alcanzar, desigual coordinación dentro de los ministerios, entre otros. Sin embargo, son problemas propios del funcionamiento de un aparato administrativo, no obstáculos insuperables en el ámbito de la administración pública. De alguna manera, siempre es preferible considerar los riesgos andando que enfrentar el peligro de la inacción o la desafección ciudadana.

En la actualidad, los indicadores macroeconómicos de los países analizados -Nueva Zelanda, Reino Unido y Australia- reflejan un mejor desempeño del sector público, una macroeconomía estable, crecimiento del PIB, reducción de la inflación, incremento de la inversión pública y privada y una reducción efectiva en el tamaño del aparato administrativo, con algún reflejo en

la tasa de desempleo, la cual se ha incrementado pero no necesariamente como un efecto de la reforma administrativa del sector público, sino como resultado de una transformación de la economía en su conjunto.

4. El Gobierno Digital (e-Government)

En nuestros días, además del redimensionamiento y reforma de la administración pública, un poderoso agente de cambio en la relación entre el gobierno y la sociedad, lo constituyen las Tecnologías de Información.

Apoyados en la casi ilimitada disponibilidad de acceso ciudadano a servicios de Internet, los gobiernos parecieron darse cuenta del potencial de la comunicación en línea con el ciudadano para transformar a las instituciones públicas y mejorar la recuperación de la confianza en ella, mediante el desarrollo de su capacidad administrativa desconcentrada e impersonal.

El término del e-Gobierno o Gobierno Digital, comprende el papel central del ciudadano como cliente, al que debe atenderse con oportunidad, eficiencia, calidad y precio. El uso estratégico de las Tecnologías de Información permite desatar el proceso de innovación gubernamental para facilitar la eficiencia y la efectividad gubernamental, promover la participación ciudadana, incrementar la transparencia y rendición de cuentas y ofrecer a los ciudadanos un acceso más amplio y oportuno a la información y servicios públicos.

Esta estrategia del Gobierno Digital propone una revolución ciudadana para transformar la naturaleza del gobierno: qué hace, cómo lo hace y por qué lo hace. Ambiciosamente, el e-Gobierno se define como un nuevo modelo de gobierno y gobernación, acorde a la sociedad de la información y el conocimiento.

En realidad, el esquema del Gobierno Digital en modo alguno sustituye al aparato administrativo público, sino que es una estrategia complementaria para un proceso de reforma administrativa orientado hacia la calidad en el servicio, la satisfacción del cliente-ciudadano y la impersonalidad del mismo.

Desde el punto de vista del presente trabajo, el e-Gobierno es considerado como una estrategia innovadora de comunicación, relación e interacción con la ciudadanía, para acercar algunas funciones y servicios administrativos y proveer, en muchos casos, un modelo de simplificación y desregulación administrativa, mediante una especie de "ventanilla única" en la cual el ciudadano pueda pagar impuestos, realizar trámites y consultar información pública de su interés.

Ciertamente, el Gobierno Digital es la parte visible de un proceso más amplio de reorganización gubernamental, que en los casos analizados han pasado ya por la reforma de los procesos presupuestarios y adoptado el modelo de autonomía de gestión para las agencias específicas de ciudadanos, y ha sido posible diferenciar el gobierno político del gobierno administrativo.

Para instrumentar un gobierno digital, se requiere una estrategia que combina varias acciones:

- Pensar en el cliente-ciudadano, no en la agencia gubernamental.
- Reinventar el gobierno, no sólo automatizarlo.
- Fijarse una meta ambiciosa, dado el potencial y la velocidad de la cibercomunidad.
- Invertir hoy para ahorrar mañana, tanto en personal como en papeleo y almacenaje de documentos.
- Enfocarse en transacciones habituales entre gobierno y ciudadanos, esto es, facilitarle la vida a los ciudadanos.
- Trabajar en la interoperabilidad de sistemas.
- Brindar valor agregado al ciudadano en las transacciones electrónicas.
- Promover el acceso universal de la información en Internet.
- Respetar la privacidad de los ciudadanos.
- En el acceso en línea, el gobierno no debe eclipsar los medios tradicionales de relación gobierno-ciudadano.
- Los esfuerzos gubernamentales deben complementar, no duplicar ni sustituir, los esfuerzos del sector privado.
- · Actuar ahora y aprender de los errores.

En general, en diferentes estrategias nacionales de construcción de e-Gobierno, existen los siguientes puntos en común:

- Provisión de servicios gubernamentales de manera electrónica: establecimiento de una sola entrada (portal Internet) la oferta de toda la información pública, trámites y servicios disponibles todo el tiempo, con enfoque en necesidades del ciudadano y de los negocios.
- Apoyo a la estrategia del gobierno eficiente: mayor eficiencia y reducción de costos, con una tendencia hacia un gobierno sin papel.
- Elemento de participación ciudadana (concepto de e-democracia): transparencia y rendición de cuentas, acceso a toda la información pública e interactividad mediante correos electrónicos.
- Promoción del desarrollo económico: impulso a la competitividad nacional a través del establecimiento de nuevas formas de colaboración entre el sector privado y el sector público.

Conviene señalar someramente el avance en algunas estrategias nacionales de e-Gobierno.

- 1. Singapur (<u>www.egov.sq</u>): 700 servicios públicos en línea en 2002.
- Reino Unido (www.e-envoy.gob.uk): acceso universal a Internet en 2005. Un millón de pequeñas y medianas empresas en línea en 2005. 451 servicios públicos gestionados y entregados electrónicamente en 2005.

- Canadá (www.gol-ged.gc.ca): Toda la información y servicios en línea en 2005. El 80% de los canadienses serían usuarios habituales de Internet (6 millones de e-mail gobierno-ciudadanos) a finales de 2002.
- 4. Nueva Zelanda (<u>www.e-government.govt.nz</u>): en 2002, nuevo portal de e-Gobierno. Finalización del proyecto de interoperabilidad. Para 2004, disponibles en línea, el acceso a toda la información y servicios gubernamentales.
- 5. México (<u>www.e-mexico.gob.mx</u>): proyecto en desarrollo, concebido como la estrategia para conjuntar esfuerzos públicos y privados para integrar una red amplia que permita brindar servicios en línea de gobierno, salud, educación y comercio electrónico a 10 mil localidades para 2006.

Evolución de las estrategias de cambio en la Administración Pública

En este punto de la revisión realizada a las estrategias de cambio seguidas por varios países, es posible identificar diferentes momentos y la adopción de distintos modelos, con un cierto gradualismo, que han sustentado el cambio paradigmático de una administración tradicional centralista a una administración desconcentrada, responsable y autónoma, con los cuales el aparato administrativo ha tratado de responder al contexto en el que debe desenvolverse.

Conviene caracterizar estos modelos de cambio, a efecto de crear una cierta capacidad de identificación del momento en que se encuentre alguna estructura administrativa que sea objeto de análisis. En este sentido, se han identificado tres modelos de cambio:

- El Modelo Gerencialista.
- La Nueva Gestión Pública.
- El Modelo Comunitarista.

A continuación, se realizará una breve caracterización de cada uno de ellos.

6. El Modelo Gerencialista

Ante la presunción de agotamiento del modelo de Estado de Bienestar, caracterizado por gobiernos interventores, propietarios y obesos, surge una tendencia gerencialista, que busca trasladar técnicas de administración propias de la empresa privada y devolverle al mercado el papel como el principal asignador de recursos públicos y privados.

La "revolución conservadora" de Margaret Thatcher y Ronald Reagan trajo a la palestra el modelo gerencial, cuyos postulados fundamentales fueron:

- Modernización del sector público, reduciendo su tamaño.
- Reducción del rol propietario del Estado, mediante la privatización de empresas públicas.

- Reducción del rol interventor del gobierno, mediante la desregulación y la apertura de la economía, propiciando el desarrollo del mercado como el elemento principal de concurrencia de los factores de la producción y de fijación de precios y salarios.
- Búsqueda de la eficiencia administrativa, trasladando técnicas empresariales e introduciendo la modalidad del "cliente-ciudadano".
- Crisis de los Servicios Civiles de Carrera, que favorecían la burocratización, la regulación excesiva y el distanciamiento entre el gobierno y el ciudadano.

A esta primera oleada de cambio radical, abrupto, en el papel del Estado y del gobierno ante una sociedad que manifiesta de diversas maneras su hastío por la pesada carga de un aparato gubernamental y administrativo demasiado grande, irresponsable y consumidor de recursos, le siguió un espacio de reflexión política y teórica sobre los efectos que podría tener en la viabilidad de las naciones el simple recurso al Estado mínimo.

La obra de Michel Crozier, "Estado Modesto, Estado Moderno", abre paso a una revisión sobre los papeles a desempeñar por el Estado, el gobierno, el mercado, la sociedad y los ciudadanos, la cual, en buena parte fue descrita desde la óptica del Estado y el gobierno. Esta polémica se trató, asimismo, en el Seminario sobre Redimensionamiento del Estado, organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública, en la primavera de 1990.

7. La Nueva Gestión pública

Como resultado de las preocupaciones por el impacto que podría tener en la sociedad el paulatino abandono de los espacios públicos por la estructura política del Estado de Bienestar, y ante la demanda ciudadana de que no todo podía ser dejado al libre juego de las fuerzas del mercado y que, más aún, la globalización, caracterizada por la necesidad de interdependencia y cooperación entre naciones y sociedades, se hizo indispensable una nueva noción de Estado: el Estado responsable, eficiente y solidario.

A esta concepción corresponde una corriente de cambio en la administración pública, que busca adecuar el ritmo de la modernización administrativa y propiciar, de una manera no disruptiva, la transformación cualitativa del marco legal y la modificación de la estructura administrativa del sector público, diferenciando de manera institucional el ámbito de responsabilidad del gobierno político y el cumplimiento de los objetivos del gobierno administrativo.

Este esquema de desarrollo de una administración pública responsable y eficiente, es denominado la Nueva Gestión Pública, y en buena medida, a esta concepción obedecen las recomendaciones realizadas en el seno de la OCDE para modernizar y desconcentrar la administración pública.

La Nueva Gestión Pública se caracteriza por:

- El surgimiento de un nuevo paradigma administrativo, que separa nítidamente las funciones de regulación y financiación atribuidas al segmento político del gobierno de las funciones de operación y provisión de bienes y servicios públicos, atribuidas al segmento administrativo del gobierno.
- El establecimiento de un cuerpo de derechos del consumidor-cliente; en algunos gobiernos se publican Cartas de Derechos del Ciudadano y en algunas agencias gubernamentales se describe específicamente el menú de trámites y servicios que se ofrecen, requisitos y tiempos de resolución.
- Emulación de un mercado público de bienes y servicios ofrecidos por agencias gubernamentales y proveedores privados, dotando de capacidad de elección al cliente ciudadano.
- Descentralización operativa de la prestación de servicios, mediante la creación de agencias gubernamentales autónomas, con capacidad de negociar "acuerdos de resultados" con los ministerios, ejercer su presupuesto con flexibilidad, generar recursos propios y manejar su política de reclutamiento, selección, formación y desarrollo de personal.
- Tendencia hacia la desaparición de los Servicios Civiles de Carrera, al descentralizarse el manejo de recursos humanos hacia las células operativas, que cuentan con flexibilidad para su manejo.
- Búsqueda de calidad y oportunidad en la prestación de bienes y servicios públicos.
- Orientación del servicio público hacia la obtención de resultados, evaluación del desempeño y la satisfacción del cliente-ciudadano.

8. Modelo de Gestión Comunitarista

Recientemente, conforme ha ido madurando la reflexión teórica sobre el desempeño de la función pública en los países miembros de la OCDE, que al mismo tiempo integran la Unión Europea, ha ido consolidándose un modelo comunitarista de la gestión pública.

"El gobierno puede actuar en asociación con instancias de la sociedad civil para fomentar la renovación y el desarrollo de la sociedad" (Giddens, España, 1999). Una tercera vía para la gestión pública sostiene que ni menos ni más Estado; lo necesario es reconstruirlo; ni más ni menos gobierno, "sino reconocer que el gobierno debe ajustarse a las nuevas circunstancias de la era global". Señala Giddens que, en lo general, se desconfía del gobierno a todos los niveles, en parte porque es engorroso e ineficaz. En ese sentido, la mejora en el gobierno debiera seguir la línea de "obtener más de menos", entendida no como el despido de empleados, sino como una mejora del valor producido.

Posteriormente, parodiando a Osborne y Gaebler (en su célebre trabajo "Reinventando el Gobierno", de 1992, donde los autores introducen la reforma administrativa del gobierno norteamericano para recuperar la confianza del ciudadano en el gobierno e introducir incentivos de mercado en la gestión pública, desburocratizando y desregulando los procesos administrativos), Giddens sostiene que "reinventar el gobierno significa a veces, desde luego, adoptar soluciones basadas en el mercado. Pero también debiera significar reafirmar la eficacia del gobierno frente a los mercados".

El modelo comunitarista no abjura de las características incorporadas en las etapas precedentes: el Estado y el gobierno deben ser modestos, eficientes, responsables; la tendencia hacia la descentralización operativa se acentúa y prevalece la separación de financiación y de operación -que se refieren a operación y provisión de bienes y servicios públicos-, y la gestión pública en su conjunto, que se orienta hacia la obtención de resultados, el buen desempeño y la satisfacción del cliente-ciudadano o, de lo contrario, éste, con su insatisfacción, castigará electoralmente al partido en el poder.

Lo que incorpora el modelo comunitarista de gestión pública es la noción de que la gestión pública requiere ser un elemento de cohesión social. Esto es, plantea que la solución para una mayor eficiencia del aparato administrativo, la provisión de bienes y servicios de calidad y la cercanía con el cliente-ciudadano no pasa necesariamente por el desmantelamiento del sector público, sino que es posible mantener lo que funciona bien, modificar lo que no ofrece buenos resultados e incorporar innovaciones tecnológicas y de prácticas de gestión comunitaria que mejoren la participación ciudadana y la relación con las organizaciones civiles autónomas de la sociedad (organizaciones no gubernamentales), generalmente portadoras de sensibilidad social.

En este sentido, el modelo comunitarista incorpora los siguientes elementos:

- Recuperación de la noción de rectoría del Estado, no entendida como intervención, sino como regulación del comportamiento del mercado, promoción de las capacidades competitivas de organizaciones e individuos y supervisión y evaluación del desempeño de las agencias gubernamentales.
- El sector público se parece al sector privado, pero es diferente, porque persigue fines sociales, colectivos y rentabilidad social, no el lucro.
- Asunción de la noción de equidad: el gobierno no puede darle todo a todos, requiere priorizar su acción, buscando conseguir el máximo de bienestar posible para el ciudadano peor situado.
- Política de equidad frente a políticas generales; de lo contrario, la acción gubernamental sólo logra perpetuar la desigualdad.
- Definición de una Agenda de la Equidad.
- Algo más que universalización de derechos: trato desigual a desiguales.
- Focalizar el gasto público, con finanzas públicas sa-

nas, dado que el recurso al déficit público debilita al gobierno y lo distancia de la sociedad.

- Eliminar barreras de acceso: físicas, económicas y culturales.
- Priorizar la intervención estatal a favor de los desprotegidos.
- Aminorar la desigualdad territorial.
- Se usa menos el concepto de competencia en el sector público y más los de alianzas con organizaciones civiles y sociales y el de cooperación social.
- Legitimación ciudadana de los programas sociales mediante esquemas de participación en la gestación de políticas públicas y en la toma de decisiones.
- Orientación comunitaria de los servicios públicos: ante el sesgo del cliente-ciudadano-elector ante la administración pública, se incorpora la noción de comunidad, que es componente indispensable de la identidad del sujeto y el entorno en el que realiza sus actividades y ejerce sus derechos.

V. La experiencia del IMSS

Las tendencias de cambio en el mundo encontraron en México un terreno fértil en el Instituto Mexicano
del Seguro Social. En 1997, el IMSS inició un proceso
de reforma presupuestaria y administrativa orientada a
la adopción de un modelo de autonomía de gestión,
propiciando la gestación de un órgano autónomo de
gestión desconcentrada. El IMSS, por su naturaleza
tripartita, es asimilable a una entidad paraestatal; no
obstante, también es autoridad fiscal y recauda aportaciones obrero-patronales en función del número de trabajadores inscritos en el régimen obligatorio que la Ley
del Seguro Social establece, por lo que valorativamente
puede asumirse que pertenece principalmente a trabajadores y patrones, con un patrimonio administrado en
su nombre por el Estado (Mendoza, México, 2002).

Así, en 1997, el proceso de reforma al Instituto inicia con la transición del sistema de reparto al esquema de cuentas individualizadas administradas por una Administradora de Fondos de Retiro (Afore) en las que cada trabajador ahorra durante su vida laboral para disfrutar de una pensión al término de la misma. Por otra parte, se registra el establecimiento de varios ramos de aseguramiento que permitirían identificar y diferenciar los fondos para cada tipo de servicio o seguro que administra el IMSS. No obstante los beneficios obtenidos, el Instituto siguió siendo controlado presupuestariamente por la SHCP y Secodam (Mendoza, México, 2002).

Así, el Instituto prosiguió su transformación, y en 2001 se buscó dotarlo de mejores condiciones para cumplir con sus objetivos de calidad, ampliación de cobertura y sustentabilidad de mediano plazo.

La evolución del IMSS hacia un organismo autónomo de gestión desconcentrada fue consecuencia de un proceso para concentrar en su Ley todas las atribuciones y facultades del Instituto, perfeccionando en algu-

nos casos los ámbitos de autonomía y autogobierno, y en otros, dotándolo de condiciones para determinar la formación de su presupuesto, rendir cuentas, constituir reservas financieras para hacer frente a sus obligaciones laborales y de los seguros y servicios que debe proporcionar, administrar los recursos y contar con flexibilidad operativa (Mendoza, México, 2002).

Las transformaciones se dieron en seis dimensiones: en el concepto de patrimonio y constitución de reservas; en sus facultades como organismo fiscal autónomo; en su autonomía de gestión presupuestaria; su modernización tecnológica; la estructura administrativa desconcentrada y el desarrollo de recursos humanos, así como en la mejora de las pensiones.

El Concepto de patrimonio y constitución de reservas: La ley del Seguro Social diferenció el patrimonio del Instituto del de los trabajadores y patrones que en su nombre administra el IMSS. De la misma forma, diferencia a las reservas financieras constituidas para garantizar el cumplimiento de los seguros que administra el IMSS y la satisfacción del régimen de jubilaciones y pensiones de los trabajadores del propio Instituto, haciendo más transparente y profesional la administración de recursos ajenos al Instituto y al gobierno federal, que son propiedad de los trabajadores.

Organismo fiscal autónomo: Mediante la reforma, se otorgó certeza jurídica y procesal a los contribuyentes del Instituto, estableciendo que éste formule directamente las querellas e implantando un capítulo de sanciones en la Ley del Seguro Social, diferenciando infracciones administrativas de delitos graves que no permiten libertad bajo caución.

Autonomía de gestión presupuestaria: El Congreso de la Unión junto con el Ejecutivo federal (a través de la SHCP) controlan el flujo de efectivo del Instituto, obligándolo a cumplir con una meta mínima de constitución de reservas financieras anuales, lo cual otorga flexibilidad al control detallado del gasto, pero mantiene la aplicación del espíritu de las legislaciones de adquisiciones, obras públicas y responsabilidades de orden federal, incorporando, además, un esquema inédito en la administración pública mexicana de transparencia y rendición de cuentas.

El mecanismo de autonomía presupuestaria se complementa con el de autonomía de gestión, al fortalecer las atribuciones de mando y decisión del Consejo Técnico. Las funciones sustantivas de éste son las de constituirse en órgano de gobierno y administración tripartita y autónomo del IMSS para:

- Emitir disposiciones de carácter administrativo para el mejor cumplimiento de la Ley del Seguro Social.
- Conocer y aprobar el anteproyecto de presupuesto de ingresos y egresos del IMSS.
- Establecer bases equitativas para el aseguramiento de grupos de trabajadores no asalariados.
- Es el responsable del cumplimiento de compromisos, objetivos y metas presupuestarias establecidas por el Congreso.

Esquema de autonomía financiera del IMSS

Consejo Técnico del IMSS:

Propone anteproyecto de presupuesto de ingresos y egresos, incluyendo metas de reservas y aportaciones al fondo laboral.

SHCP:

Aprueba metas de reservas y contribuciones al IMSS.

Consejo Técnico del IMSS y SHCP:

Adecua su presupuesto y lo remite a la SHCP, que lo incorpora en el proyecto del PEF.

Congreso de la Unión:

Aprueba presupuesto del IMSS en la Ley de Ingresos y PEF.

Consejo Técnico

presupuesto y practica evaluación trimestral.

Consejo Técnico del IMSS:

Ajusta gasto (alza/baja) para cumplir con metas de reservas. D URANTE EL EJERCICIO , SÓ LO LA SHCP PUEDE MODIFICAR LAS METAS DE RESERVAS A LA BAJA.

Modernización tecnológica: En obvio mejoramiento de las funciones del Instituto, se produce el acopio y despliegue en la institución de la mejor tecnología médica y de telecomunicaciones para facilitar y mejorar la atención a derechohabientes, con iniciativas tales como cita médica programada y expediente clínico electrónico.

Estructura administrativa desconcentrada y desarrollo de recursos humanos: A efecto de consolidar al órgano autónomo de gestión desconcentrado, en materia de estructura organizacional y de desarrollo de recursos humanos, la Ley faculta al Instituto para:

- Ganar flexibilidad en la estructura administrativa y en la cobertura geográfica, estableciendo la estructura de organización interna en el Reglamento Interior, que permite adoptar una estructura organizativa acorde a las funciones sustantivas, que son básicamente tres: Prestación de servicios médicos; afiliación y cobranza; y prestaciones económicas y sociales.
- En materia de desarrollo de recursos humanos, se busca propiciar la tendencia al establecimiento de una estructura orgánica y ocupacional conforme a las necesidades del servicio, diseñando y estableciendo un sistema de compensación, promoción y desarrollo basado en el mérito, privilegiando un proceso de mejora continua, trabajo conjunto y formación de consensos con el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social.
- La regulación laboral con el personal de confianza, fundamentalmente personal de mando, se lleva a cabo de conformidad con las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, mediante disposiciones del Reglamento Interior del IMSS y del estatuto emitido por el Consejo Técnico.

Mejora a las pensiones: Por último, es de destacar que en materia de pensiones, éstas se homologan al menos a un salario mínimo mensual del Distrito Federal, actualizando su valor conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), en sustitución del índice de crecimiento de los salarios mínimos.

En suma, el IMSS -pionero en el régimen de autonomía de gestión en el sector público mexicano- adquirió, con las reformas señaladas, rasgos propios de un órgano autónomo de gestión desconcentrada, con un régimen propio que lo provee de ingresos, flexibilidad para el ejercicio de los mismos y rendición de cuentas ante el Ejecutivo federal y el Congreso de la Unión, así como la posibilidad de organizarse internamente como mejor correspon-

da al buen servicio que debe proveer a los usuarios y contar con la flexibilidad necesaria para canalizar economías y recursos propios al financiamiento de los programas que mejor respondan a sus fines, como son el mejorar la calidad de los servicios que presta, extender la cobertura de los mismos y resolver problemas estructurales como el déficit de abasto de medicamentos, el rezago en el mantenimiento mayor de la infraestructura hospitalaria y el insuficiente fondeo de las reservas financieras que garanticen la viabilidad de los cinco seguros que administra.

1. Rendición de Cuentas al Ejecutivo y al Congreso de la Unión

El IMSS se obliga a presentar un informe al Ejecutivo federal y al Congreso de la Unión en junio de cada año, sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social, así como participar de las obligaciones en materia de transparencia que le sean aplicables conforme a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Con base en éste, negocia su presupuesto en el Congreso a través de las Comisiones de Trabajo y Seguridad Social, el cual se incluye en el PEF por parte de la SHCP.

2. Resultados

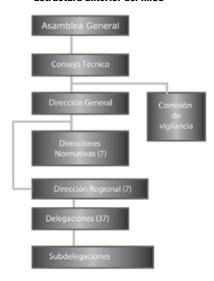
En pocos años de vida, la reforma ha reflejado suficiencia en cuanto al mejoramiento de los instrumentos de control de toma de decisiones y gasto; asimismo, se ha logrado menguar el pasivo laboral con el replanteamiento del estatuto del personal de confianza y la renegociación del contrato colectivo, acaecido en 2007.

No obstante, aún subsisten ciertas insuficiencias que sería necesario evaluar, como el nombramiento del director general, el cual debería surgir conforme a un profesiograma y con intervención del Senado; resolver el problema derivado de las reducidas cuotas obrero patronales combinadas con el alto costo de los insumos médicos y técnicos; finalmente, reconsiderar el alcance de los seguros que cubre, pues estos tienen un carácter ilimitado y sin topes racionales, lo que representa un riesgo inconmensurable para la institución.

3. Esquema de Autonomía de Gestión del IMSS

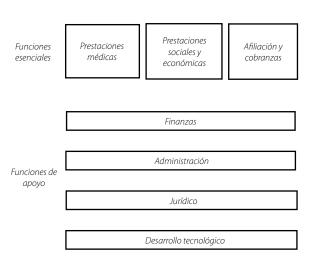
Con este nuevo esquema se propicia la transición de una estructura de tipo centralista tradicional, piramidal y jerárquica, a una estructura horizontal, desconcentrada, basada en redes de servicios autónomos, con menos escalones de mando.

Estructura anterior del IMSS



Estructura actual del IMSS





Con ello, además, el Instituto se reorganizó gradual y ordenadamente alrededor de tres grandes prioridades: La forma de organizar, administrar y agrupar geográficamente los servicios y las acciones se adecua a las necesidades de cada caso

Finalmente, en el análisis comparado y el del caso del IMSS, atraen luces útiles para pensar en mecanismos de autonomía de gestión desconcentrada para otras áreas de la administración pública mexicana, como son Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad y los sectores de salud y educación, inmersos todos ellos en la problemática de calidad de la gestión pública y desafección del público usuario por los bienes y servicios que reciben.

* Dr. en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Iberoamericana; Director General de Estudios Legislativos: Gobierno y Administración Pública del IILSENBD.

Bibliografía

Bidart Campos, Germán, El derecho constitucional del poder, T. I, Buenos Aires, Ediar, 1967.

Cheli, Enzo Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale, Archivio Giuridico Filippo Srafini, Luglio di 1965.

Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, México, D.F., Porrúa, 2005.

Giannini, Massimo, Severo, Autonomia. Teoría generale e diritto pubblico, Enciclopedia del Diritto, V. IV, Milano, Giuffre, 1959.

Giddens, Anthony, La Tercera Vía, Ed. Taurus, España, 1999.

IMSS, Informe sobre los Riesgos que deberá enfrentar el Instituto Mexicano del Seguro Social de fecha 28 de junio de 2005. México D.F., IMSS, 2005. Jellinek, Giorgio, Sistema dei diritti pubblici subbietivi, traducción y notas de Gaetano Vitaglano, prefacio de Vittorio Emanuele Orlando, Milano, Societa editrice libraria, 1912.

Mendoza Cruz, Luis, Autonomía de Gestión Administrativa: El Proceso de Cambio en la Moderna Administración Púbilca, México D.F., INAP, 2002.

Mortati, Costantino, Istituzioni di diritto pubblico, T. I, 10a. Ed., Padova, CEDAM, 1991.

Reinhold, Zippelius, Teoría general del Estado, Trad. Héctor Fix Fierro, México, Porrúa, 1989.

Rodríguez-Patrón, Patricia, La potestad reglamentaria del Tribunal Constitucional, Madrid, lustel, 2005.

Romano, Santi, Autonomia, Fragmentos de un diccionario jurídico, trad. de Santiago Sentís Melendo y Marino Ayerra Redín, Buenos Aires, EJEA, 1964. Romano, Santi, Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato, Scritti minori, T. I, Diritto costituzionale, Milano, Giuffrè, 1950.

Sandulli, Aldo M., Sulla <posizione> della Corte costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato, Scritti giuridici, T. I, Diritto costituzionale, Napoli, Jovene, 1990.

Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo: Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, México D.F., Porrúa. 1997.

Valadés, Diego, El control del poder, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.



Omo consecuencia, y ante la necesidad de actualizar al país en medios para lograr su competitividad, se generaron una serie de actividades encaminadas a contar con mayores elementos técnicos y económicos que sustentaran la generación de una legislación que a su vez se transforme a efecto de ubicarse a la vanguardia en este mundo globalizado, sin dejar de considerar que se trata de temas fluctuantes o de permanente renovación ante el avance tecnológico o ajuste normativo.

Con la finalidad de cumplir con ese objetivo, en el Senado de la República se conformó un Grupo de Trabajo Plural integrado por los coordinadores de los Grupos Parlamentarios y de los presidentes de las comisiones de Radio, Televisión y Cinematografía; Comunicaciones y Transportes, y de Estudios Legislativos, destacando de la Agenda Temática los siguientes rubros: jurisdicción y competencia, órgano regulador, régimen en materia de telecomunicaciones y radiodifusión y administración del espectro radioeléctrico, modernización y convergencia tecnológica, condiciones para que los pueblos y comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, régimen de medios públicos y comunitarios, contenidos, sanciones y controversias.

Las propuestas aportadas por todos los sectores que intervinieron en el proceso de discusión del estado

actual de los medios se redujeron a ocho principales inquietudes, y a su vez se desglosan los puntos de coincidencia y acercamientos.

- Principios rectores: Mejoras tecnológicas, competitividad, libertad de expresión y derecho a la información, mayor acceso a espectros, información de calidad, convergencia tecnológica, eliminar la distinción entre permisos y concesiones y medios públicos.
- Jurisdicción y competencia: Eliminación de la doble ventanilla, fortalecimiento del órgano regulador y generación de organismos articuladores de medios públicos.
- 3. Administración del espectro radioeléctrico: Reconsideración de montos de inversión extranjera, portabilidad numérica, convergencia tecnológica, mejoramiento de procedimientos administrativos y de solución de controversias, evitar el tráfico de concesiones, evitar tratos discriminatorios, mayor pluralidad en el espectro radioeléctrico y servicios de facturación y cobranza.
- 4. Condiciones para pueblos y comunidades indígenas para operar y administrar medios de comunicación: Facilitar a los pueblos indígenas el acceso a los medios de comunicación; el reconocimiento como

medios públicos con función social; claridad y precisión en los requisitos para la obtención de permisos; medios públicos y privados de carácter pluriétnico y pluricultural; que radiodifusoras indígenas puedan participar en su financiamiento; que los medios indígenas sean culturales, educativos, sociales y colectivos; que los medios indígenas obedezcan exclusivamente a sus propios intereses y claridad y precisión para fijar quién forma parte de comunidades o pueblos indígenas.

- 5. Régimen de medios públicos: Promover la figura de comunicación educativa, garantías para comunicadores, libertad de expresión, participación ciudadana, otorgamiento de concesiones a agrupaciones de periodistas, otorgamiento de concesiones a medios públicos y comunitarios, fomento a la producción independiente, convergencia tecnológica, mecanismos reguladores de transparencia y rendición de cuentas y fortalecimiento de la pluralidad del espectro de información.
- 6. Contenidos: Regulación de contenidos, ley de porcentajes de producción, acotar la libertad de expresión y convergencia tecnológica.
- Sanciones: Incrementar las sanciones en radio y TV; derecho de réplica en medios.
- 8. Régimen de medios comunitarios: Regulación de los medios comunitarios por parte del Estado; los medios comunitarios deben ser apoyados con fondos de la sociedad civil y estatales, y deberán divulgar servicios culturales, informativos y educativos.

Dado lo anterior, nos podemos percatar de la importancia que implica la actualización de los medios en cuanto a los avances tecnológicos, siendo estos los que le den al país un mejor posicionamiento para la competitividad mundial con apego irrestricto a los estándares democráticos internacionales.

Politica global. El proceso de restructuración de las telecomunicaciones a nivel mundial consideró la privatización de la empresa pública, la competitividad y la generación de un marco regulatorio derivado de los avances tecnológicos y de la teoría económica que las consideraba en condiciones de monopolio. Con la apertura a los nuevos operadores el mercado se vuelve más competitivo y, en este sentido, el marco regulatorio debe generar las condiciones para llevarse a cabo lo que se traduce en beneficio para los consumidores.

Globalización. Actualmente es un término que suele emplearse en los diversos sectores y temas de interés. Por una parte, se considera que es un periodo evolutivo en el capitalismo y, por otro, que no es un fenómeno nuevo sino una aceleración en el proceso de internalización del capitalismo y del mercado. Otras acepciones de referencia son: mun-

dialización, panmundialismo e internacionalización. Las economías que compiten basadas en la libre concurrencia se encuentran afectadas debido a que el comercio internacional está creciendo más rápido que la producción, lo que genera barreras comerciales a la importación de bienes y servicios.

Convergencia tecnológica. Dentro de este rubro destaca el servicio de internet, por ser uno de los productos que se ofrece gracias a la digitalización generalizada dada la apertura regulatoria de la infraestructura de telefonía fija o móvil, como por la de cable o satelital, requiriendo para ello la interconexión de servicios y de redes.

El tema de la digitalización se traduce en la distribución eficiente y de alta calidad de los servicios de voz, datos de telecomunicaciones, internet, televisión y radio, que a su vez transmiten entretenimiento, educación, cultura, comercio, operaciones financieras, entre otras, beneficiando a las compañías como a los usuarios y consumidores, contando estos últimos con inmediatez en audio, video, TV, música, texto, datos y fotografías sin importar el medio de transmisión. Se considera que la convergencia cambie la manera de distribuir y tener acceso a los contenidos digitales para traer una variedad de oportunidades de difusión, así como una fuente de generación de empleos.

Las industrias que verán afectados sus planes de negocio, desarrollo y participación de este mercado son: telecomunicaciones, televisión y radio (gratuitas y de paga), internet, radiodifusión, prensa, revistas, cine, música y video.

Retransmisión de contenidos audiovisuales. Señala Roberto García Requena que en los años 70 se implantaron en Estados Unidos las reglas de must carry para proteger a la televisión abierta en razón de que la televisión por cable tenía una penetración muy relevante; es decir, se obliga a los sistemas de cable a que reserven una tercera parte de su capacidad para la retransmisión de las estaciones comerciales de VHF y UHF del ámbito local.

El argumento principal para implementar esta medida deriva de las implicaciones económicas, ya que sin esta regulación se inhibe la competencia, y la industria cablera aprovecharía su poder de mercado para adoptar acciones adversas de retransmisión en contra de las televisoras locales.

En México, los cableros deberán considerar que conforme avance la digitalización de la televisión abierta, como ocurre mundialmente, deberán llevar los canales abiertos o radiodifundidos con calidad digital, lo que les demandaría mayor capacidad de red. Por lo que respecta a la parte legal, conforme a la Ley Federal del Derecho de Autor, el autor de los contenidos audiovisuales tiene derecho exclusivo para definir los términos y condiciones de la explotación de su obra, por lo que imponer las reglas must carry podría oponerse a los derechos autorales existentes, así como a una serie de tratados internacionales que México ha suscrito.



Percepciones económicas de las telecomunicaciones. Ernesto Piedras Feria nos indica que el mercado o la economía de las telecomunicaciones está conformado por la oferta de la industria que opera con los incentivos propios de las mismas leyes y fuerzas del mercado, así como otra oferta de servicios –que es y debe seguir siendo- conducida por una política sensible, conocedora de los potenciales que ofrecen esos avances, con el foco de interés público que no alcanza a ser atendido justa y eficientemente por la operación del mercado.

La información se ha convertido en un medio para que las empresas identifiquen nuevas oportunidades de negocio. En este contexto, la información se ha transformado radicalmente, pues hoy resulta un insumo vital para la supervivencia corporativa, y en el agregado, un elemento crítico para la viabilidad de la economía nacional en su conjunto. De manera obvia, las inversiones en infraestructura de telecomunicaciones llevan aumentos de la demanda por bienes y servicios que se utilizan en su producción.

El acceso de todas las personas y empresas a estas tecnologías, que son básicas para el crecimiento y el desarrollo económicos, no sólo incide en el bienestar social, también es un componente que determina de forma directa la productividad y la competitividad del país. El análisis costo beneficio es una herramienta efectiva para la toma de decisiones, así como para comparar entre distintos proyectos o inversiones que se deseen emprender y determinar.

Fortalecimiento y autonomía del órgano regulador. En 1996, la Cofetel se creó como órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica y operativa, con la finalidad de regular de manera eficiente las telecomunicaciones y acabar con el otorgamiento discrecional de concesiones por servicio del espectro radioeléctrico; es decir, que la operación fuera bajo el esquema de "pesos y contrapesos" para nivelar las atribuciones en materia de telecomunicaciones. Lo anterior, alejado de su propósito generó la denominada "doble ventanilla" debido a que la Secretaría conservó su facultad de revisión de los actos del Pleno del regulador.

Las referencias internacionales tienden a la creación

de organismos reguladores independientes tanto de los operadores como de sus gobiernos; tal es el caso de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), en la cual se registran 136 reguladores independientes de un universo de 192 países, lo que representa un 70.83 por ciento.

Se hace referencia a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual contempla a otras cuatro dependencias federales cuyas atribuciones regulan la radio y televisión abierta, que son: Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Educación Pública y Secretaría de Salud.

Certeza y objetividad en la asignación de concesiones. El artículo 27 constitucional dispone que el espacio situado sobre el territorio pertenece originariamente a la nación y su uso o aprovechamiento sólo es posible a través del otorgamiento de concesiones por parte del Poder Ejecutivo federal. En ese sentido, la Ley Federal de Radio y Televisión reatribuye a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la facultad de otorgar concesiones y permisos para la instalación y operación de estaciones de radio y TV.

Por lo que respecta a las concesiones, éstas confieren un derecho al concesionario para aprovechar un bien del dominio público y, en este caso, es el de usar las ondas electromagnéticas. Por otra parte, el permiso no otorga un nuevo derecho al permisionario ni requiere garantías técnicas, sólo se deben cubrir los requerimientos administrativos. Resulta necesario que el régimen de concesiones permita la pluralidad de los concesionarios para combatir los fenómenos monopólicos mediante el principio de igualdad de oportunidades, procurando dar un tratamiento en el que se superen las desigualdades.

Propiedad intelectual. Como rama del derecho, sitúa un conjunto de normas de reconocimiento de propiedad sobre obras que integran una creación intelectual, mediante del otorgamiento de un derecho exclusivo de explotación sobre la propiedad de la obra intelectual que tienden a la promoción del desarrollo de la ciencia, la industria, la literatura, el comercio, entre otros. Un problema real que enfrentan día con día los autores de las obras es el acceso a la tecnología por parte de los consumidores en el que se tiene a su disposición obras protegidas de uso ilimitado; tal es el caso de la música y la cinematografía, dando lugar al fenómeno denominado "piratería".

En el contexto internacional, se están buscando mecanismos de carácter multilateral que aseguren la propiedad intelectual comenzando por los que regulan el comercio. Las industrias más vulnerables de atropello a la propiedad intelectual son las informáticas y de telecomunicaciones.

La Organización Mundial de la Propiedad Intelectual debe abanderar la protección de la propiedad intelectual tomando en cuenta los tópicos de avance tecnológico, los que deben tener un tratamiento específico dada su rápida transformación, procurando inhibir el uso no autorizado de obras protegidas. Las telecomunicaciones y radiodifusión y su relación con los poderes de la unión.

Las telecomunicaciones y radiodifusión y su relación con los poderes de la Unión

La separación de poderes es un sistema jurídico de frenos y contrapesos entre las diversas partes de una Constitución. Nuestra carta magna muestra dicho principio con la sectorización (descentralizado y paraestatal) al realizarse por conducto de secretarías de Estado.

El Gobierno federal está constituido por los poderes de la unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, donde sólo existe una soberanía y diferentes competencias o potestades; en materia de telecomunicaciones, éstas derivan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El marco jurídico de las telecomunicaciones es el siguiente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 25, 27, 28, 42, 73 y 89; Ley de Vías Generales de Comunicación; Ley General de Bienes Nacionales; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley Federal de Radio y Televisión; Ley Federal de Telecomunicaciones; Ley de Inversión Extranjera; Ley Federal de Procedimiento Administrativo; Ley Federal de Entidades Paraestatales; Ley Federal de Metrología y Normalización; Código de Comercio; Código Penal Federal; Ley Federal de Derechos; Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Reglamento de Comunicación Vía Satélite; Reglamento del Servicio de Televisión y Audio Restringidos; Reglamento que norma las actividades de los peritos en telecomunicaciones; Reglamento del Servicio de Telefonía Pública; Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión; Decreto de creación de la Cofetel; Reglamento Interno de la Cofetel; Normas Oficiales Mexicanas, y Convenio Internacional de Telecomunicaciones por Satélite; Tratado de Libre Comercio de América del Norte; Tratado entre el Gobierno de México y Estados Unidos de Norteamérica, Capítulo XIII, relativo a la transmisión y recepción de señales satelitales.

Como se ha referido con anterioridad, en materia de telecomunicaciones tienen injerencia como Poder Ejecutivo, las secretarías de Gobernación, de Comunicaciones y Transportes, de Educación Pública, de Salud y aquellas dependencias que tengan a su cargo otras áreas de la administración que de alguna manera se vinculen, como es el caso de la Secretaría de Relaciones Exteriores en la intervención para la celebración de tratados internacionales en la materia.

Por lo que respecta al Poder Legislativo, recientemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación le reconoció la facultad de expedir las leyes necesarias para la organización de la administración pública federal, así como para otorgar facultades a la Cofetel para distribuir asuntos de orden administrativo de la federación, lo cual no se agota con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sino que implica la posibilidad de expedir todas las leyes necesarias para la organización de la administración pública, a fin de adecuarlas a las realidades cambiantes.

Dado lo anterior, el artículo 124 constitucional refleja que las entidades de la federación no tienen injerencia alguna en el rubro legislativo de las vías generales de comunicación, en las que quedan comprendidas las telecomunicaciones.

Finalmente, en cuanto al Poder Judicial, éste por mandato constitucional tiene la misión de hacer que se respete la Constitución frente a los actos de autoridad, así como resolver las diferencias que surjan entre particulares, entre estos y los diferentes órganos de gobierno y los contenciosos constitucionales entre los diferentes órganos y niveles de gobierno.

Consideraciones finales

- 1. La digitalización es un tema principal de la convergencia tecnológica, la cual permite una distribución eficiente y alta calidad en los servicios de voz, datos, telecomunicaciones, internet, televisión, radio, entretenimiento, educación, cultura, comercio, etc. Estos avances benefician a los usuarios y a las compañías, debido a la gama de servicios que se ofrecen y reciben. El deseo humano de estar siempre conectado puede hacer que la tendencia tecnológica puede cambiar de manera completa en el modo de comercializar y tener acceso.
- 2. Los conceptos económicos a considerar son el precio, costo, competencia, etc. De gran importancia resultan el crecimiento económico, el desarrollo social y la competitividad; para ello se requiere garantizar un adecuado marco regulatorio y de políticas públicas para permitir el desarrollo de convergencia.
- 3. En la política global de apertura de las telecomunicaciones, los órganos reguladores deben autorizar la entrada a nuevos participantes en el mercado mediante concesiones y/o licencias y supervisar la interconexión de redes y la protección de los consumidores.
- 4. Se debe redefinir la naturaleza jurídica del derecho de las telecomunicaciones ya que se encuentra enmarcada dentro del derecho público como privado, partiendo que tiene una base constitucional y un ordenamiento específico para su aplicación. Hay que tomar en cuenta las ramas del derecho que han nacido por la globalización, y en este caso lo que se busca es tener mejores vías de comunicación.
- 5. Las comunicaciones se han convertido en áreas prioritarias del desarrollo nacional, por ello debe quedar muy precisado el marco jurídico constitucional, a efecto de contar con una verdadera competencia económica.
- 6. Si bien es cierto que el artículo segundo de nuestra Constitución establece la obligación a cargo del gobierno en el sentido de coordinarse para favorecer la construcción de vías generales de comunicación

... en materia de telecomunicaciones tienen injerencia como Poder Ejecutivo, las secretarías de Gobernación, de Comunicaciones y Transportes, de Educación Pública, de Salud y aquellas dependencias que tengan a su cargo otras áreas de la administración que de alguna manera se vinculen...

y de telecomunicación que permitan el desarrollo de las comunidades indígenas rezagadas, también lo es que no se debe suponer el establecimiento de un régimen de excepción a favor de las comunidades indígenas, sino la necesidad de que se adopten criterios administrativos que den celeridad a la atención de sus necesidades. Aunado a lo anterior, queda incierta la tutela de garantías por la falta de personalidad jurídica de las comunidades indígenas.

- 7. La ampliación de las facultades de la Cofetel generó problemas de gestión y de duplicidad de funciones, lo que es comúnmente llamado "doble ventanilla", misma que se debe suprimir para que dicho regulador decida el otorgamiento y consecución de las concesiones y permisos e imponga las sanciones administrativas que correspondan, generando con ello transparencia en la rendición de cuentas y consulta pública. De esta manera se fortalece al órgano regulador.
- 8. Existe incertidumbre en el futuro de la propiedad intelectual, por lo que se debe crear un mecanismo que inhiba a los usuarios a llevar a cabo el uso no autorizado de obras protegidas a través de tratados internacionales de alcance global.

- A este respecto se deberán valorar las reglas must carry (TV restringida) dadas sus distintas implicaciones económicas, jurídicas y técnicas para que no se afecte el desarrollo.
- 9. Los criterios jurisdiccionales de los tribunales administrativos y judiciales son rectores del desarrollo del sector de las telecomunicaciones y para ello deben especializarse recibiendo capacitación técnica los funcionarios que las emiten, inclusive generar tribunales especializados por materias.
- 10. Las propuestas de los legisladores revelan las vertidas por los diversos sectores sociales, con lo que se generan inquietudes similares para el fortalecimiento de las actividades en materia de telecomunicaciones y radiodifusión y su relación con los poderes de la unión.
- 11. El desarrollo tecnológico no debe estar en constante sorteo de barreras legislativas, si se mantienen las clasificaciones y una adecuada supervisión sobre los controladores, protegiendo el interés de los consumidores y atendiendo las necesidades de un mercado global. Así también, librando la batalla entre los dueños de la Infraestructura y prestadores del servicio, así como evitando los monopolios de cada rubro.
- * Lic. en Derecho e investigadora en la Dirección General de Investigaciones Sociales: Política y Estado, del IILSENBD.

Bibliografía

Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez. Elementos de Derecho Administrativo I. Segunda Edición. Editorial Limusa. 2002. pp 297-306 Lic. Miguel Orrico Alarcón- Los transportes y las comunicaciones en el derecho mexicano. Secretaria de Comunicaciones y Transportes. Dirección General de Comunicación Social. Primera Edición. México 1984. p.p. 51

Diccionario de Derecho de la Información. Editorial Porrúa. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Coordinador Ernesto Villanueva. Vanessa Díaz. México 2006. p.p 97-103

La regulación de las telecomunicaciones . Editorial Porrúa. Compiladores: Federico González Luna Bueno, Gerardo Soria Gutiérrez, Javier Tejado Dondé. Primera Edición, agosto 2007.

Leyes y Códigos de México. Legislación en Telecomunicaciones. Editorial Porrúa. Primera Edición. Revisión y actualización Javier Orozco Gómez. México 2005. p.p. 29-30

Leyes y Códigos de México. Legislación en radio, televisión y cinematografía. Editorial Porrúa. Segunda Edición. Revisión y actualización Javier Orozco Gómez. México 2007

http://www.dof.gob.mx

http://es.wikipedia.org

http://www.senado.gob.mx/telecom_radiodifusion/

http://www.segob.gob.mx/

http://www.sct.gob.mx/

http://www.salud.gob.mx/

http://www.sep.gob.mx/

http://www.cddhcu.gob.mx/

http://www.google.com.mx/

http://www.metacrawler.com/



Octaviano Moya Delgado*1 Yaneth Hernández Medina*2

urante los meses de marzo y mayo del presente año, el Presidente de la República Felipe Calderón Hinojosa envió al Congreso seis iniciativas de reforma que hacían modificaciones a la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, la Ley Reglamentaria del Art. 27 constitucional en el ramo del petróleo, la Ley de la Comisión Reguladora de Energía en sus artículos 1, 2 y 10, así como la Ley de la Comisión del Petróleo. Pero antes de que dichas iniciativas se presentaran, algunos partidos políticos, entre ellos el PRD, manifestaron oposición a la privatización de Pemex.

Finalmente se consensó entre todos los grupos parlamentarios un foro de debate para discutir el tema petrolero, por un periodo de 75 días comprendido entre el 13 de mayo al 27 de julio. Ahí se dieron cita académicos, intelectuales y funcionarios de la paraestatal para discutir temas relacionados con las bases constitucionales de los energéticos; política energética integral; Pemex como palanca de desarrollo; crecimiento económico y generación de empleos; adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras publicas; modernización; régimen fiscal; política para la exploración y explotación de hidrocarburos; yacimientos transfronterizos; investigación y desarrollo tecnológico para la innovación; transporte, almacenamiento y distribución del petróleo, ente otros.

En el marco del debate, Marcelo Ebrard Cazaubon, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, propuso abrir una consulta para que la ciudadanía se expresara sobre el tema. 1 La propuesta generó controversia y tuvo una rápida respuesta, principalmente por parte de los gobernadores, quienes rechazaron la idea de realizar una consulta pública sobre la reforma de Pemex. Entre los gobernadores priístas, solamente Ulises Ruiz de Oaxaca se manifestó a favor, mientras que el resto, entre los que destacan Enrique Peña Nieto del Estado de México, Eugenio Hernández Flores de Tamaulipas, Jorge Carlos Hurtado de Campeche, Ivonne Ortega Pacheco de Yucatán, José Natividad González Parás de Nuevo León, Eduardo Bours Castelo de Sonora v Andrés Granier Melo de Tabasco, objetaron dicha posibilidad. De igual forma, gobernadores panistas como Francisco Garrido Patrón de Querétaro, Marco Antonio Adame Castillo de Morelos, José Guadalupe Osuna Millán de Baja California y Juan Manuel Oliva Ramírez de Guanajuato se manifestaron en el mismo sentido.

La propuesta tampoco contó con la aprobación de todos los gobernadores de extracción perredista ya que al menos tres de ellos manifestaron reticencia a realizar ese ejercicio. Narciso Agúndez Montaño, de Baja California Sur y Juan Sabines, de Chiapas, advirtieron que mayo 2008.

¹ La Jornada, 30 de

2 http://www.

elsiglo detorreon.com. no efectuarían la consulta, mientras que Leonel Godoy de Michoacán dijo que sólo participaría como "ciudadano"², pero no realizaría la consulta porque la Constitución local no lo contempla. Dichos gobernadores comentaron que realizarían la consulta sólo en el caso de que el Congreso de la Unión lo solicitara y por mandato del Poder Legislativo. Es también el caso del gobernador de Guerrero, Zeferino Torreblanca, quien expresó que éste sería "un ejercicio innecesario, ya que si participan 3 mil ciudadanos sería poco representativo".3

El rechazo a la propuesta se observó también por parte de funcionarios de la paraestatal como Carlos Morales Gil, director general de Pemex Exploración y Producción (PEP), quien en el marco del séptimo foro del debate petrolero manifestó que "sería irresponsable asumir que los problemas de la industria petrolera pueden resolverse por la buena voluntad colectiva, debemos tener claro que los problemas técnicos deben ser resueltos en base a las opiniones de los expertos, y confiando en el juicio de quienes elegimos para diseñar las leyes que rijan a este país".4

También hubo opiniones en el mismo sentido por parte de representantes de partidos políticos como Alberto Begné, presidente del Partido Alternativa Socialdemócrata (PSD), quien afirmó no apoyar la consulta ciudadana pues carecía de fundamento constitucional porque "pensamos que los debates en el Senado de la República fueron un gran avance, la responsabilidad para legislar en esa materia es del Congreso de la Unión, y es en ese espacio donde debe darse el debate".5

La Consulta Nacional: el marco constitucional y un ejercicio imaginario

La consulta nacional fue rechazada por vías institucionales del Senado y la mayoría de los gobernadores, por lo que la propuesta de Marcelo Ebrard sólo encontró eco entre los dirigentes de su partido quienes, respaldando su propuesta, acordaron en su sesión del Consejo Nacional del PRD en el mes de mayo, realizar una consulta en todo el país.

¿Era posible la consulta? ¿Existen los mecanismos institucionales y legales para realizarla? ¿Es constitucionalmente correcto realizar una consulta para que los ciudadanos tomen parte en el tema? Una breve revisión al aspecto constitucional nos indica en los artículos 40 y 41 la estructura representativa de los poderes federales y la forma en la que el pueblo ejerce su soberanía, siendo ésta a través de los poderes de la Unión, de tal suerte que corresponde al Congreso federal, de acuerdo con los artículos 50 y 73, fracc. X, legislar sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, energía eléctrica y nuclear, entre otros. 6 Sin embargo, los únicos mecanismos establecidos en la Constitución que relacionan al ciudadano con las decisiones públicas se encuentran determinados en el Art. 41 párrafo segundo, en lo concerniente a la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo mediante elecciones, libres, auténticas y periódicas, conforme a la organización establecida en dicho artículo. En contraparte, el Art. 34 establece como prerrogativa del ciudadano votar en las elecciones populares, pero nada que establezca como un instrumento en el que ésta participe sobre cuestiones o temas públicos. En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) tampoco existe procedimiento alguno referente al tema.

Aún con los impedimentos legales mencionados ¿Cómo hubiese sido posible la consulta nacional? Dado que no existen en la Constitución ni en la ley electoral figuras de participación democrática o ciudadana directa, la consulta nacional sólo hubiere sido posible -en un ejemplo imaginario- a través de las figuras e instrumentos democráticos comprendidos en las leyes electorales locales y en sus constituciones. Inicialmente, la ruta pudo haberse tomado mediante dos posibles formas: a) Por la solicitud del Congreso federal a los gobernadores de todas las entidades del país y de estos a los órganos electorales estatales, b) A propuesta directa de los gobernadores a los consejos estatales de sus respectivas entidades. Es claro que ambas posibilidades abortaron una vez que los gobernadores manifestaron su opinión al respecto. Sin embargo, de



haberse pronunciado en un sentido contrario, la consulta popular se hubiera podido realizar, por lo menos, en 16 entidades del país que contemplan la consulta popular como instrumento de participación ciudadana en sus constituciones locales (Cuadro 1).

Dentro de las 16 entidades mencionadas, Coahuila, Tamaulipas y Tlaxcala hacen referencia a dicho instrumento dentro de su Ley de Participación Ciudadana; caso similar para el Distrito Federal, aún con la ausencia de una Constitución local. En conclusión, sólo 19 de 32 entidades federativas contemplan algún instrumento de participación ciudadana en su ley (Cuadro 2).

De los instrumentos que la mayoría de los estados establece están la revocación del mandato. la consulta popular, la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum. No obstante, es necesario distinguir entre el referéndum y la consulta popular. El referéndum es un instrumento o institución en el cual las asambleas elegidas someten sus decisiones a la aprobación del conjunto de los ciudadanos, para conocer la aceptación o rechazo sobre iniciativas de carácter legislativo que se encuentran en vías de discusión y aprobación, en tanto que la consulta popular es un mecanismo que tiene como objetivo conocer la opinión y percepción de los

Edo.

Cuadro 1. Instrumentos de participación ciudadana contemplados en

2	Edo. Ags. BC	R □	P □	IP	RM	CP
2	BC					
			Ш			X
3				Χ		X
	BCS					
4	Camp.	Χ	Х	Χ		Х
5	Chis.	Χ			Χ	X
6	Chih.					
7	Coah.					
8	Col.					
9	DF*	Χ			Χ	Х
10	Dgo.					X
11	Gto.					
12	Gro.					Х
13	Hgo.	Х	Х			
14	Jal.					
15	Méx.		Х			Х
16	Mich.					Х
17	Mor.					
18	Nay.	Х	Х	Х		
19	NL	Х	Х	Х		Х
20	Oax.	Х	Х			Х
21	Pue.					Х
22	Qro.					
23	QR	Х	Х			Х
24	SLP					Х
25	Sin.					Х
26	Son.					
27	Tab.				Х	Х
	Tamps.	Х	Х			
	Tlax.					
	Ver.					
	Yuc.					
32	Zac.					

Fuente: Yaneth Hemández Medina y Julieta Camacho Granados , "Análisis de la legislación en las Entidades Federativas de los Estados Unidos Mexicanos sobre instrumentos de Participación Ciudadana", IILSENBD, Julio de 2008.

- X: No se contempla instrumento
- □: Contempla instrumento

Edo= Entidad federativa IP= Iniciativa Popular

R= Referéndum

RM= Revocación del Mandato

Cuadro 2. Instrumentos de participación ciudadana contemplados en las leyes locales de participación ciudadana en las entidades federativas del país

P

	Luo.	I N		II.	NW	
1	Ags.				Х	Х
2	ВС				Х	Х
3	BCS					
4	Camp.	Х	Х	Х	Х	X
5	Chis.	Х	Х	Х	Х	Х
6	Chih.	Х	Х	Х	Х	Х
7	Coah.				Х	
8	Col.				Х	Х
9	DF*				Х	
10	Dgo.				Х	Х
11	Gto.				Х	Х
12	Gro.				Х	Х
13	Hgo.	Х	Х	Х	Х	X
14	Jal.				Х	Х
15	Méx.	Х	Х	Х	Х	Х
16	Mich.	Х	Х	Х	Х	Х
17	Mor.				Х	Х
18	Nay.	Х	Х	Х	Х	Х
19	NL	Х	Х	Х	Х	Х
20	Oax.	Х	Х	Х	Х	Х
21	Pue.	Х	Х	Х	Х	Х
22	Qro.	Х	Х	Х	Х	Х
23	QR				Х	Х
24	SLP				Х	Х
25	Sin.	Х	Х	Х	Х	X
26	Son.	Х	Х	Х	Х	Х
27	Tab.				Х	Х
28	Tamps.	Х	Х			
29	Tlax.				Х	
30	Ver.				Х	Х
31	Yuc.				Х	Х
32	Zac.				Х	Х

Elaborado con información propia a junio de 2008.

: No tienen ley

X: No se contempla instrumento

1: Contempla instrumento

P= Plebiscito

CP= Consulta Popular

ciudadanos sobre determinados asuntos públicos que son competencia gubernamental.

El esfuerzo de realizar una consulta nacional hubiera generado mayor confianza y legitimidad al Congreso mexicano, más aún en este momento en que el interés de los ciudadanos ha crecido significativamente, dado que consideran el tema petrolero como un asunto de suma relevancia, tal como se muestra en estudios recientes de opinión.

Legitimidad y confianza en el Congreso mexicano

Más allá del actual proceso de debate petrolero. instrumentos de este tipo coadyuvarían a dar confianza y legitimidad al Congreso mexicano. Sobre esto se ha observado en diversos estudios sobre participación y prácticas ciudadanas realizadas por diversas instituciones académicas y gubernamentales que la percepción de la ciudadanía sobre la institución parlamentaria y los legisladores es negativa; generalmente se les asocia, al igual que a la política, con la deshonestidad, el abuso, la ineficiencia, el conflicto, la corrupción, la demagogia, la irresponsabilidad y/o el populismo. Esta percepción genera en la mayoría de la población desencanto y desconfianza, no sólo hacia el Poder Legislativo y los legisladores, sino incluso hacia toda la clase y las propias instituciones políticas, llámense gobiernos federales o locales, partidos políticos, sindicatos o, en general, líderes políticos. De hecho, la política es la actividad más desprestigiada no sólo en México sino también en América Latina y son, además, el parlamento y los diputados los actores políticos que generan mayor desconfianza y los que son sujetos de muy baja credibilidad social.7

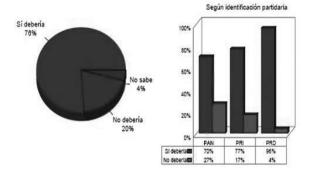
Instrumentar mecanismos de participación ciudadana o democracia directa, ya sea como consulta o referéndum, pudo haber contribuido a dar legitimidad y confianza al resultado de la reforma, más aún en el contexto de una fuerte confrontación política que se vive actualmente, en el que se hace constante alusión al funcionamiento de las instituciones y su falta de legitimidad.

Interés e información de los ciudadanos sobre la reforma al sector petrolero

La tercera encuesta de GEA-ISA publicada en junio del presente año, muestra en sus datos agosto-junio que en el periodo de discusión pública sobre el tema del petróleo aumentó la percepción de que Pemex es una empresa de los mexicanos, no del gobierno. Tres de cada cinco entrevistados manifestaron que Pemex debe reformarse, pero en ello se observan distintas opiniones en las que los niveles de respaldo a la aprobación de iniciativas por el Congreso de la Unión han descendido sistemáticamente.

Sobre la consulta petrolera, los datos mostraron una división de opiniones entre los consultados sobre si era posible o no conocer con unas pocas preguntas

¿Cree usted que debería o no debería realizarse una consulta a los ciudadanos de todo el país para conocer su opinión sobre la reforma en materia petrolera antes de que los legisladores decidan sobre el tema?



Fuente: Tercera Encuesta Telefónica Nacional GEA-ISA sobre las propuestas de Reforma a la legislación sobre el sector petrolero, 7 y 8 de junio de 2008.

la opinión real de los ciudadanos sobre un tema tan complejo como lo es el del petróleo, pero hubo coincidencia en su deseo de que se les consulte directamente. Casi 8 de cada 10 ciudadanos manifestaron que preferían, incluso, que se les consultara antes de que los legisladores decidan sobre el asunto v no mediante referéndum posterior.8

Conclusiones

Dos aspectos importantes se desprenden sobre los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana en la discusión de la reforma al sector petrolero. Por una parte, aunque dicha discusión se circunscribe claramente en el marco institucional del Congreso de la Unión, se observa un marcado interés, principalmente por parte de algunos políticos y funcionarios, de abordar este tema -y otros temas fuera del presente trabajo-, sin exceder los marcos puramente institucionales comprendidos dentro del diseño institucional de nuestra democracia representativa, más aún, de reducir el tema a un ejercicio de técnicos y expertos del sector cuando, más allá de las dificultades que entraña el tema del petróleo, es de interés de todos los mexicanos.

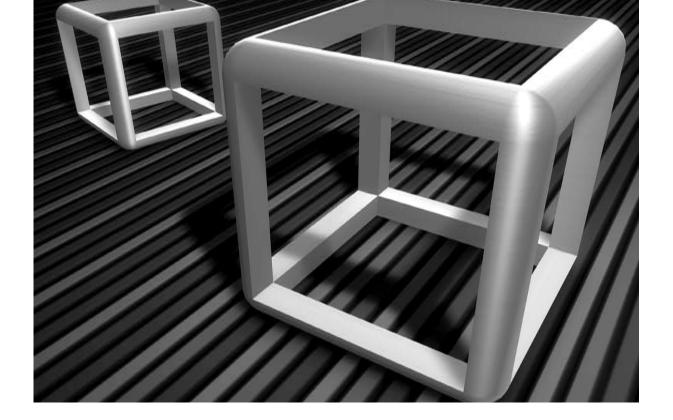
En este sentido se observa la necesidad de crear mecanismos que orienten a la ciudadanía a una mayor participación y conocimiento de todos aquellos temas relevantes que le benefician o periudican directamente. Se trata de transitar de una democracia puramente representativa a una democracia participativa-deliberativa.

En esta última, se concibe a las instituciones en donde destaca el Congreso federal -al igual que otros poderes e instituciones públicas- como espacios de deliberación y discusión constante respecto a los temas de interés general. En su carácter de poder constitucional y espacio de representación política y social, la exigencia necesaria es que se muestre la solidez institucional y la garantía de los principios democráticos,

y Yolanda Meyenberg. Primera Encuesta Nacional sobre Prácticas Ciudadanas, IFE-IIS-UNAM, México, 2000. Primera y Tercera Encuesta Electoral Nacional sobre Participación Ciudadana, Subsecretaría de Desarrollo Político, Secretaría de Gobernación. México, 2001-2003 (Encuesta ENCUP 2001-2003). 8 Tercera Encuesta Telefónica Nacional de GEA.ISA, sobre las propuestas de reforma a la

8 de junio de 2008.

7 Julia Flores



entre los cuales se encuentra el derecho de la minoría que, ante la imposibilidad numérica, la aspiración se basa en discutir y disentir en el marco del debate nacional. En decir, de convertir al Congreso en una arena de discusión de las ideas en las que se agrupan los proyectos nacionales, de retomar la función del Poder Legislativo.

La democracia participativa, por su parte, considera a los ciudadanos como sujetos de la política, con el interés y la posibilidad de participar de manera libre, responsable y activa en las decisiones públicas que les benefician o perjudican y que son parte de la agenda nacional o legislativa. Pero ello sólo será posible si se crea una Ley Federal de Participación Ciudadana que establezca mecanismos de participación directa para que el ciudadano forme parte de las decisiones públicas, de tal manera que haya una complementariedad entre la representación popular y la participación ciudadana directa. Que mediante ella, cualquier ley, política

pública, o el acto que resulte de las decisiones del proceso legislativo y de gobierno, no sean vistas como un ejercicio intransigente de las mayorías.

Desde la LVIII Legislatura, diversos partidos políticos han presentado iniciativas que proponen incorporar las figuras de participación ciudadana en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objetivo de otorgar a la población facultades plenas para un ejercicio democrático e incluyente. Con la creación de dichos mecanismos se daría soporte y legitimidad a las decisiones tomadas a través de la representación polí-

- *1 Dr. en Estudios Sociales. Profesor invitado de la Universidad Autónoma de Sinaloa e investigador en la Dirección General de Estudios Legislativos: Investigaciones Sociales, del IILSENBD.
- *2 Lic. en Ciencia Política y Administración Pública. Investigadora de la Dirección General de Estudios Legislativos; Investigaciones Sociales del IILSENBD.

Bibliografía

- Balance de las Iniciativas presentadas desde la LVIII Legislatura ante el Congreso de la Unión en materia de Participación Ciudadana [en línea]. IILSENBD. Junio 2008.
 - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 - Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
- Julia Flores y Yolanda Meyenberg, Primera encuesta nacional sobre practicas ciudadanas, IFE-IIS-UNAM, México, 2000;
- Primera y tercera encuesta electoral nacional sobre participación ciudadana, Subsecretaria de desarrollo político, Secretaria de Gobernación, México, 2001-2003. (Encuesta ENCUP 2001-2003)
- Tercera Encuesta Telefónica Nacional de GEA-ISA, sobre las propuestas de Reforma a la legislación sobre el sector petrolero, 7 y 8 de junio de 2008.
 - Periódico La Jornada

Direcciones electrónicas

http://www.cddiputados.gob.mx/

http://www.cnnexpansion.com/actualidad/2008/06/02/pemexrechaza-consulta-popular

http://www.frontera.info/EdicionEnLinea/Notas/Nacional/05062008/308322.aspx

La estrategia de Política social

de la actual administración

Luis Mendoza Cruz*¹ y Mario Campos Mota*²

Transcurrida ya una cuarta parte del sexenio, a casi un año de la publicación el Plan Nacional de Desarrollo, y a escasos meses de que formalmente inicien los comicios electorales de medio término, el Presidente de la República dio a conocer a finales de abril la que será su estrategia de gobierno en materia de política social. Para diferenciarla de estrategias similares de las últimas administraciones, se le conocerá con la denominación de "Vivir Mejor", distinciones que también aquéllas buscaron (nombres que de Solidaridad se transformaron en Progresa, Oportunidades, etc.), más allá de los contenidos sustantivos o los matices que cada una de ellas pretendió imprimirle.

Experiencias pasadas sobre los esfuerzos de evaluación de las estrategias de combate a la pobreza privilegiaron la perspectiva de los resultados cuantitativos que han derivado de su aplicación y, si bien, estos se han traducido según cifras oficiales, en avances significativos -no desprovistos de cuestionamientos desde otras visiones o metodologías-, lo cierto es que se han soslayado, o no se ha puesto el énfasis suficiente a otras vertientes de la evaluación, en particular de naturaleza cualitativa respecto a su grado de inserción o de correspondencia con una visión global del desarrollo económico; o bien, valoraciones en relación a posibles objetivos colaterales a los que también estarían respondiendo el diseño y la instrumentación de dichas estrategias, si implícitamente se buscan o no, si estarían redituando políticamente de manera real o al menos en potencia, en favor de los gobiernos de los tres niveles que son corresponsables en la materia, más allá de signos partidistas.

Esta última es precisamente la faceta que pretende enfatizarse en el presente ensayo conformado por cuatro apartados. En el primero de ellos y, sólo como punto de referencia, se presentan algunas consideraciones en torno a los avances oficiales registrados en los últimos 10 años hasta el 2006. En el segundo, se recuperan algunos de los pocos antecedentes que se conocen, orientados desde una óptica que buscó correlaciones entre los programas sociales y ciertos aspectos político-electorales para pasar, en una tercera parte, a describir y analizar de manera sucinta los contenidos básicos de "Vivir Mejor," el alcance de sus metas y objetivos, su pertinencia, el grado de aprendizaje gubernamental para, en su caso, evitar desviaciones de los recursos respecto al fin para el que los aprueba el Congreso. Se trata, en suma, en esta tercera parte, de un recuento breve de las fortalezas y debilidades de la estrategia con ese enfoque cualitativo, para concluir con un cuarto y último apartado, en el que se apuntan señalamientos generales que podrían contribuir a una mayor direccionalidad y, rumbo a esa política, a apuntalar la consistencia entre sus objetivos expresos, la relación de medios a fines, y los resultados esperados.

¹ Ultimo dato oficial con que se cuenta.

I. Breves consideraciones sobre los logros en combate a la pobreza

Según datos oficiales (Coneval-Sedesol, 2007), la pobreza² alimentaria y de capacidades ha disminuido casi 50% en 10 años; pero la patrimonial, en apenas 18%.

Caracterización de la pobreza

	1996	1998	2000	2002	2004	2005	2006
	%	%	%	%	%	%	
Alimentaria	37.4	33.3	24.1	20.0	17.4	18.2	13.8
De Capacidades	46.9	41.7	31.8	26.9	24.7	24.7	20.7
Patrimonial	69.0	63.7	53.6	50.0	47.2	47.0	42.6

Elaboración propia con base en datos de Sedesol

En sí mismas las cifras parecen importantes, pero es pertinente hacer al respecto algunas precisiones:

- La diferencia entre los niveles puede ir de un peso a un salario mínimo, lo que no reflejan las solas cifras, por lo que los logros pueden ser relativos.
- Persiste en alguna modalidad de pobreza el 43% (46 millones³) con ingresos máximos de dos salarios, insuficientes para aprovechar políticas universales.
- Aunque la tendencia es a la baja, en el último lustro el ritmo de disminución ha sido mucho menor que en los cinco primeros años: sólo de 7.4 entre 2002 y 2006 frente a 19% en el periodo 1996-2000.

Otras puntualizaciones necesarias derivan de ciertas evaluaciones realizadas desde la academia (Esquivel-Hernández, López-Calva y Vélez, 2006):

- Aunque hay avances en la lucha contra la pobreza extrema, su nivel está apenas por debajo del prevaleciente antes de la crisis 1994-1995.
- La disminución en la pobreza urbana no es estadísticamente significativa; su combate ha sido tardío y con pocos resultados.
- Las evaluaciones oficiales han caído en la autocomplacencia.
- Más allá de algunos logros en educación y salud, se desconocen cuáles serán los efectos de las políticas a mediano plazo.
- Las percepciones de los beneficiarios sobre los programas no son positivas: más de 50% opina que atenúan la pobreza sin resolver problemas de fondo.
- La forma como se dan los apoyos diferenciados aumenta las desigualdades entre los pobres, perjudicando a los hogares que no tienen miembros en edad de estudiar y a los más numerosos.
- Se cuestiona la objetividad de las evaluaciones: la misma institución que es responsable de llevar a cabo el programa contrata a los evaluadores; y
- Además de que está en duda la eficacia de la política, es ineficiente: sus costos administrativos son altos y crecientes.

La última consideración es compartida por la CE-PAL. En informe reciente (CEPAL, 2007), puntualiza que el combate a la pobreza en México

"... ha sido muy costosa, desproporcionada entre los recursos que se le destinan y los resultados producidos..."

Lo ilustra con algunos datos: "...en el periodo 1996-2005 en programas de combate a la pobreza se pasó del 8.5 al 10.2% del PIB; en salud, del 2.2 al 2.5; en seguridad y asistencia social, del 1.5 al 2.2; en Vivienda, del 1.3 al 1.8%; y en educación del 3.7 al 3.8%...", aumentos que sumados representan cientos de miles de millones de pesos que, de acuerdo con esa agencia, no impactaron proporcionalmente a su monto.

Vinculados con la disminución de la pobreza, que son soslayados por los datos oficiales, están dos asuntos correlacionados, dos caras de un mismo fenómeno: el papel que en ello jugaron la migración y las remesas.

Baste señalar que en los últimos siete años emigraron a Estados Unidos 425 mil personas por año en promedio (Conapo, 2007), número cercano a los tres millones entre 2000 y 2006, con su correlato de recepción de remesas que creció exponencialmente, de 6 mil 573 millones de dólares a casi 24 mil (Banxico, diferentes periodos), habiéndose casi cuadruplicado; factores ambos que subyacen tras las cifras oficiales de disminución del fenómeno⁴.

- 2 Se usan parámetros oficiales sobre 3 tipos de pobreza: pobreza alimentario: recibe menos de 651 pesos al mes en el campo (menos de 741 en la ciudad); de capacidades: menos de 651 en campo (menos de 910 en las ciudades); de patrimonio: menos de mil en el campo (de 1,488 en la ciudad).
- **3** Extrapolando el porcentaje a la población total estimada por INEGI (106.2 millones).
- 4 N.A. Aunque no todos los migrantes son pobres, la mayor parte sí lo son, por lo que a las cifras oficiales de reducción de la pobreza habría que sustraer los pobres que migraron. También el envío de remesas habría mitigado la pobreza, disminución no asociada a la política pública para combatirla, y tal vez sí a su ineficiencia. Fueron alrededor de 130 mil 347 millones de dólares que ingresaron por este concepto.

Envío de remesas 2000-2007 (Millones de Dólares)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
6,573	8,895	9,815	13,397	16,613	23,054	23,746	23,979

El problema de la migración y las remesas es que la primera implica una pérdida del bono demográfico y de capital humano formado en el país: cada vez aumenta el segmento migrante de la población de 15 a 29 años y, en número creciente, los que cursaron bachillerato o educación superior. En cuanto a las remesas, estarían por llegar a un punto de quiebre con una brusca caída en perspectiva, por la dureza de la política antiinmigrante de E.U.

Están por último dos asuntos cuya gravedad no se vislumbra en la baja oficial del número de pobres: el estancamiento en la distribución del ingreso y el del desempleo y el subempleo o empleo informal. Con respecto al primero, aunque en el periodo se registró una leve mejora en el Ingreso Per Cápita de un 19%, su distribución fue apenas perceptible:

- El primer quintil de la población (el 20% más pobre) sólo aumentó su acceso al ingreso total en 0.7% al pasar de 4.2 a 4.9%;
- El quinto quintil (el 20% de mayores ingresos) sólo disminuyó su participación en el ingreso total en 3.1%, al pasar de 54.6 a 51.5%.

Ello se refleja también en el comportamiento del coeficiente de Gini⁵ que permaneció prácticamente igual, al bajar de 0.523 a sólo 0.490, en cuanto al ingreso Per Cápita trimestral (INEGI-ENIGH 2006).

Coeficiente de Gini

2000	2002	2004	2005	2006
0.523	0.499	0.492	0.501	0.490

Sobre el desempleo 6 y el subempleo habría que destacar por un lado que en los últimos 7 años la Tasa de Desocupación (TD) se duplicó, al pasar de 1.7 en 2000 a 3.8 en 2008; y, por otro, que la proporción de la PEA en la economía informal prácticamente se ha mantenido: pasó de 28.5 a 27% (INEGI-STPS, diferentes periodos). Ello, no obstante que la PEA no varió significativamente respecto a la población total: en el periodo pasó de 55.8 a 58.8%.

zados a los grupos más vulnerables, surgieron voces desde la sociedad, la academia y las organizaciones políticas, en el sentido de que, de manera adicional al grado de logro de sus propósitos sustantivos, su instrumentación pudiera prestarse a la obtención simultánea de alguna rentabilidad política, favorable a los partidos en el poder en cada ámbito de gobierno, y proporcional a los montos destinados de recursos en el marco de dicha estrategia.

Los fenómenos que ello estaría desatando desde esa visión serían, además del uso discrecional de los recursos por la laxitud o inexistencia de controles y, por lo tanto, riesgos latentes de corrupción, el clientelismo social asociado a un posible uso de los recursos o de una parte de ellos con fines electorales; la manipulación de las cifras reales de avance por la inadecuación de los sistemas de evaluación, que despertarían o reforzarían lealtades partidistas; y, de manera importante, el sostenimiento de una concepción que considera a los posibles beneficiarios como objeto de políticas asistencialistas traducidas en apoyos monetarios y en especie, y no como sujetos de derecho, como protagonistas a considerarse en los diseños, orientaciones básicas, implementación y valoración de los resultados.

A lo largo de los 90 y aún en la primera mitad de la década inicial del siglo actual -en un escenario de transición que permitió un gobierno de diferente signo en el orden federal, pluralidad en los diferentes gobiernos estatales y mayores equilibrios en el Congreso de la Unión y los congresos locales, tales conjeturas se siguieron haciendo y, de hecho siguen presentes, habiendo quedado empero, sólo en eso, en hipótesis de trabajo sin comprobación empírica, por la inexistencia de estudios integrales en la búsqueda de ese propósito.

Tasa de desocupación

Año TD ⁵ Mide el grado 2000 1.7 de distribución del 1.7 2001 inareso: se mueve entre los valores 1.9 2002 2003 2.5 2.6 2004 2005 3.1 2006 3.6 2007 3.8



cero, que significaría la distribución igualitaria, y uno, que representaría la inequidad total Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares 2006, INFGI 6 A pesar de lo

cuestionada que ha sido la metodología de la STPS para medir el desempleo, no obstante que ha buscado meiorarla en los últimos años, las tasas registradas muestran una tendencia sostenida hacia la alza.

II. Otros propósitos implícitos en la política de combate a la pobreza

Prácticamente desde que se instauró formalmente a principios de los 90, la estrategia de combate a la pobreza, como eje articulador de los programas y políticas dirigidos a la superación de adversidad y focali-

Sin embargo, para la segunda parte de esta década, la situación ha comenzado a cambiar paulatinamente, en particular, debido al estudio denominado "Monitoreo de programas sociales en contextos electorales" realizado por casas encuestadoras, fundaciones y reconocidas instituciones de educación superior por la



rigurosidad de sus investigaciones (Berumen, CIESAS, Colmex, Fundar y Probabílistica, 2006); instituciones que se propusieron, a partir de una solicitud formal de la Sedesol, analizar el caso de cuatro entidades que, por entonces –febrero de 2006-, habían concluido apenas elecciones para gobernador, y de cara al proceso electoral federal que tendría lugar pocos meses después.

Uno de los propósitos del estudio fue evaluar la existencia o no, de alguna relación entre datos electorales (niveles de competencia estatal y municipal y los niveles de gasto en los programas seleccionados); se limitó al presupuesto federal y operación de cuatro de los programas más importantes a cargo de esa dependencia del Ejecutivo, por sus coberturas y volúmenes de recursos: los de Oportunidades, Abasto social de leche, Apoyo alimentario, Adultos mayores y Fondo de aportaciones para infraestructura social municipal.

Como producto principal del estudio surgió un informe que puntualmente se le entregó a la dependencia, sin que se conozca hasta hoy si sus resultados habrían impactado o influido en la propia orientación de la política pública. Pero lo que aquí es pertinente subrayar es que, al menos para esos estados y para el momento en que se realizó, se demostró la hipótesis, aún si fuera parcialmente, y que se obtuvieron sugerentes hallazgos adicionales que abren novedosas líneas de investigación por ser realizadas.

Aún reconociéndose que los resultados obtenidos en ese estudio pionero difícilmente pueden ser extrapolables en el tiempo y en el espacio, pues como se señalaba, falta todavía la investigación integral que en su caso pudiera hacerlo, conviene retomar aquí sus hallazgos más significativos, a manera de ilustrar sucintamente, y ya con datos muy valiosos, algunos fines no explícitos que han estado tras las estrategia de combate a la pobreza desde que se institucionalizó como política pública.

Resulta importante hacerlo en esta coyuntura, cuando el gobierno federal se apresta a hacer lo propio para cubrir este expediente por el resto del periodo de gobierno; para apreciar, en una primera aproximación, si hay lecciones aprendidas y asimiladas para imprimirle los cambios y orientaciones que serían requeridos. Los datos que a continuación se destacan y comentan corresponden al estudio citado (Berumen, et. al, 2006). Se enfocó la investigación y se obtuvieron resultados en torno a dos variables básicas: las ofertas clientelares y las diferentes solicitudes o actos con los beneficiarios ya incorporados a los programas.

Conforme al estudio referido, el uso electoral de los programas sociales se dio en varias modalidades:

 Ofertas clientelares (oferta de incorporación a programas a cambio del voto).

- Uso político de los programas (acciones directas con beneficiarios para solicitar o condicionar su voto).
- Irregularidades en actuación de funcionarios o agentes operativos de programas (manejo de padrón con fines electorales y distribución del gasto para influir en resultados).

La investigación permitió diferenciar el uso electoral real de los programas, de la posibilidad de su uso electoral, esto último vinculado estrechamente con vacíos o fallas en la normatividad y en la gestión de muchos de ellos.

En cuanto a la vertiente de ofertas electorales a cambio del voto y el uso político de los programas, se detectó en los cuatro procesos electorales:

- Un contexto proclive a una visión utilitaria del voto: éste como una mercancía para intercambiar por beneficios (por cuestiones de pobreza y por una marginal participación estructurada de las comunidades);
- Las ofertas electorales se concentraron en población beneficiaria de Liconsa para los cuatro estados, aunque para Veracruz y Tlaxcala también se dieron en Oportunidades.

La promesa de incorporación a programas sociales fue la segunda oferta clientelar en importancia:

- Hasta un 3% de la población recibió ofertas en ese sentido a cambio del voto. Fueron, en orden de importancia por su incidencia, los programas de Apoyo a madres solteras, Adultos mayores, Becas, Créditos a vivienda y Oportunidades.
- También se manipuló con los programas de apoyo alimentario y seguro popular.
- Acabaron inscritos a programas, 61% de quienes recibieron ofertas sociales.
- Fueron de diferente tipo las acciones para convertir en votos las ofertas de los programas: visitas a hogar: transporte a casilla el día de la elección; intimidaciones, como pedir copia de credencial de elector.
- Otros usos políticos relacionados con la manipulación: solicitud de asistencia a eventos políticos; entrega de beneficios en asambleas o mítines; amenazas de exclusión de padrones de beneficiarios.

El uso político en cada programa difiere; se dio más en el de Adultos mayores:

"...En especial el programa de Adultos mayores por la laxitud en sus reglas de operación, se presta a clientelismo y la vinculación de beneficios a las agendas políticas..."

Una conclusión del estudio consistió en que, a pesar de que había sido relativamente pequeño el uso político de los programas sociales en esas elecciones, era previsible su posible exponenciación a las de orden federal,

7 Se trató de los estados de México, Veracruz Nayarit y Tlaxcala habiéndose encontrado, luego de hacer una extrapolación a nivel nacional de los resultados de la muestra, la manipulación potencial de los programas que alcanzaría entre 2 y 4 millones de posibles electores.

Sobre la posible relación directa entre los procesos electorales y el aumento de recursos a programas sociales, no fue significativo el índice de correlación, pero sí el hecho de que los anuncios de los programas se hayan reforzado en coyunturas electorales. Asimismo, la situación que debido a inconsistencias en el comportamiento presupuestal (en cuanto a tiempos, ministraciones, etc.), se hayan privilegiado el anuncio y entrega de posibles beneficios del programa o programas en coyunturas electorales. También se detectó su disminución e, incluso, su eliminación una vez concluidos los procesos, lo cual, como señalan los responsables de la investigación "...representa un mal indicio del carácter social que debieran tener..." los programas.

Concluyen de lo anterior que

"...en general, el anuncio, arranque o implementación de muchos programas sociales no se dan en el vacío, sino en determinadas coyunturas políticas, lo que permite hablar del uso electoral de los programas de combate a la pobreza, si bien no como una coacción directa del voto, sí al menos como intentos de los Ejecutivos por orientar el voto de los pobres hacia una determinada opción partidista..."

Agregan al respecto que fue patente, por ejemplo, el crecimiento inusitado en la incorporación de beneficiarias en el Estado de México y Veracruz, que coincidió con las elecciones locales, de hasta un 13%, frente a un crecimiento promedio anual de 4%.

En el caso de Oportunidades, no obstante que estaba sujeto a una mayor vigilancia por la magnitud de los recursos que maneja, consideraron como probable que las irregularidades se hayan dado más en su parte operativa, en el contacto directo de los agentes con los beneficiarios, pues:

- Se detectó, por ejemplo, en los municipios con altos porcentajes de la población beneficiada por Oportunidades, que el Partido Revolucionario Institucional disminuyó su porcentaje de votación en los cuatro estados respecto a la votación anterior para gobernador; que el de Acción Nacional la aumentó en la mayor parte de los municipios con alta presencia del programa; y que
- Aunque no hay necesariamente una relación de causa-efecto, puede colegirse que sí hubo una influencia importante en los resultados.

La alta precariedad en que se encuentran los beneficiarios, les impidió igualmente ejercer su papel de contraloría social, pues la dinámica de operación de los programas les impide ser considerados como sujetos de derecho. Ello porque:



- Los mecanismos de acceso y permanencia en los diferentes programas no se regulan por principios jurídicos que fundamenten derechos sino por criterios administrativos; lo que significa que la aplicación de aquéllos se base en consideraciones programáticas, de metas globales, asignación de recursos o criterios de focalización.
- El acceso a los beneficios constituye una posibilidad si se cumple con los criterios establecidos y con los compromisos de corresponsabilidad, lo cual no crea un derecho exigible.
- Tal ausencia de derecho deriva de la vulnerabilidad de las familias beneficiadas: sus capacidades para exigir información y rendición de cuentas son limitadas; y porque al depender de transferencias monetarias, están de antemano en una posición débil ante los abusos de parte del conjunto de agentes -maestros, médicos, etc.- considerados 'autoridades locales'. Lo anterior convierte los momentos de incorporación al padrón de beneficiarios, de certificación y de recertificación para permanecer en él, en momentos críticos, potencialmente abiertos a la discrecionalidad.
- Ello se demuestra con que los beneficiarios, si bien conocen los beneficios, obligaciones y dinámica de cada programa, ignoran en absoluto cuáles son sus derechos y los mecanismos de control y comunicación del individuo con la institución para exigir rendición de cuentas o expresar inconformidades. Debido a ello, prácticamente ningún beneficiario ha presentado alguna reclamación o queja.

Pero así como resultó imposible para los beneficiarios presentar reclamos o exigir transparencia, también lo fue para los partidos en general, a quienes la opacidad en el manejo de programas y los amplios márgenes de discrecionalidad con que se prestan por una regula-



ción relajada, les dificultó acreditar la existencia de irregularidades ante autoridades electorales pues, conforme al estudio, las denuncias de este tipo fueron excepcionales, habiendo prosperado sólo una de ellas en una primera etapa, misma que acabaría por ser desechada por no haberse acreditado el agravio reclamado.

Estos serían en síntesis los hallazgos más relevantes de la investigación citada, sin duda importantes, porque abren camino en perspectiva para investigaciones más integrales por un lado, pero sobre todo porque son insumos que debieran ser contemplados en la hechura de las políticas públicas respectivas. Si se está aprovechando o no esa oportunidad, y sobre todo si existen ahora respuestas puntuales a la exigencia creciente de la sociedad, la academia y las organizaciones políticas para evitar perversiones de la política social por desviación o incumplimiento de sus propósitos, es también susceptible de ser valorado ex ante a la instrumentación de la estrategia que la actual administración ha perfilado para la política social que regirá en éste y los próximos cuatro años. En el siguiente apartado se busca un primer acercamiento para responder a esta interrogante.

III. La estrategia de política social del actual gobierno

III.1. Algunas consideraciones

Al anuncio hecho en abril pasado por el Presidente de la República sobre la estrategia de "Vivir Mejor" que construirá, en sus palabras, el eje mismo del sexenio (Calderón, 2006), antecedieron algunos hechos probablemente vinculados a ello que conviene tener presentes:

 La sustitución del titular de Sedesol y la incorporación de quien había ocupado el cargo en el Consejo Ejecutivo Nacional del partido en el gobierno, por el hasta entonces subsecretario de Egresos de la SHCP

- La demanda de un grupo de gobernadores al gobierno federal para la sustitución de delegados de Sedesol en algunos estados, por un presunto manejo proselitista de los recursos de los programas sociales.
- Un desencuentro entre la Sedesol y algunos gobernadores respecto a la modificación o no, de una cláusula de las reglas de operación de los Convenios de Coordinación Social que propiciaría, en los términos deseados por aquélla, el mantenimiento de alto grado de centralización para definir y ejercer los recursos inherentes a esos convenios; y
- Una evaluación externa 2006-2007 realizada a 85 programas federales que dio a conocer a principios de año el Coneval, conforme al cual buena parte de ellos mostraban insuficiencias, desvíos y continuidad respecto a administraciones precedentes (El Universal, 2007).

III.2. Breve descripción y comentarios a los contenidos básicos

Con excepción del Programa Alimentario para Zonas de Atención Prioritaria (PAZAP), que inicia este año, en general la estrategia de "Vivir Mejor" retoma los programas sociales ya existentes; si bien se le ve como una estrategia integral dentro de la que la política social y la política económica son "dos caras de una misma moneda" (Calderón, 2007), intento que se limita a agrupar en una sola exposición programas que operan al menos desde el sexenio pasado (Oportunidades, Hábitat, Seguro Popular, etc.), aunque en este caso sin presentar un corte o sin jerarquía según cobertura o monto de recursos de cada uno de ellos.

A lo largo del documento oficial de la estrategia (Vivir Mejor, 2007) los temas recurrentes son la alimentación, la educación, la salud o la vivienda, la creación de empleo o la idea de dotar de documentos de identificación personal o de propiedad patrimonial a todas las personas para procurarles seguridad jurídica, sin establecerse límites claros a las metas que se propone alcanzar con cada programa dentro de la estrategia general; o dejándolas de manera abierta y difusa, cuando no, demasiado ambiciosas a la luz de la tendencia en los avances y, sobre todo, de la magnitud de los rezagos. Ejemplo de ello son metas o afirmaciones como las siguientes:

- Abatimiento de todos los rezagos.
- Ampliación de las coberturas de servicios al 100%.
- Compromiso de corregir todas las fallas de estrategias anteriores.
- Con el nuevo PAZAP, llevar alimentación a todas las personas que hoy están fuera de la cobertura de los programas existentes; o bien,
- A través del Seguro Popular y del Seguro de Nueva Generación hacer realidad la universalización de la salud;
 e, inclusive, homologar la calidad del servicio⁸.
- Implementación de acciones para que ninguna persona, sin importar su origen social, sus características físicas, edad, sexo o posición cultural enfrente inequidad y marginación.
- Profundización en el sistema financiero mexicano para que se ofrezcan productos y servicios financieros a toda la población.

Al respecto, sería de comentarse que, así concebida, a base de generalizaciones, la nueva política social no incorpora fórmulas innovadoras que ataquen las causas estructurales de la desigualdad y la pobreza, ni presenta vínculos claros con una posible reorientación de la política económica que combata y revierta la concentración del ingreso, asegure su distribución equitativa entre personas, grupos, estados o regiones, genere empleo y atempere la informalidad en la economía. Tampoco prevé medidas emergentes para responder, a corto plazo, a la apertura a la libre importación de productos básicos en el marco del Tratado de Libre Comercio, al desplome de las remesas y la posible repatriación masiva de compatriotas.

A los anteriores señalamientos de tipo general sobre la nueva estrategia de política social, cabría agregar otros sobre asuntos más particulares pero no por ello menos importantes, en especial en temas que resultan neurálgicos como las previsiones para su evaluación, la participación social, el blindaje para evitar proselitismo y posicionamiento político a su costa, el combate a la economía informal, el desempleo, la precariedad laboral o la recuperación del poder adquisitivo del salario, entre otros asuntos.

Con respecto a la necesaria transparencia y rendición de cuentas, no existen de forma explícita en el documento los mecanismos para ello; la estrategia carece de blindaje para evitar el uso electoral de los programas sociales, como tampoco dispone de mecanismos de contraloría social pues, si bien aborda la necesidad de que "...la sociedad civil se involucre en los procesos y participe en forma activa,..." (Vivir Mejor, 2007:7), no indica nada del estado de esa participación, ni qué se hará para que no se manipulen.

De hecho, y no obstante afirmarse que las acciones y políticas contenidas en ella "...serán sometidas a evaluación constante de acuerdo a la normatividad y legislación vigentes...", o bien, que se sujetará a "...los mismos mecanismos de rendición de cuentas que el gasto federal" (Vivir Mejor, 2007:7), omite mencionar al propio Coneval, que es hasta hoy la instancia inmediata para ello y a la Auditoría Superior de la Federación que, como parte del Congreso, es en última instancia la que evalúa uso y destino de recursos, grado de alcance en los impactos esperados, realiza observaciones y, en su caso, finca responsabilidades para informar al Congreso y a la sociedad a través de éste.

Por último, adolece de mecanismos de discriminación positiva y de fomento para atemperar los problemas del desempleo, enfrentar el fenómeno creciente de la economía informal –dos de cada tres puestos laborales de nueva creación se ubican en este sector- restituir la capacidad de compra del salario, o detonar mecanismos para la generación de empleo decente -como cataloga la OIT al empleo formal o productivo- para enfrentar rezagos acumulados y demandas anuales de un millón en promedio de fuentes laborales.

Alrededor de estos señalamientos han girado algunas de las principales críticas a la nueva estrategia social. Provienen no únicamente de partidos de oposición -lo que sería consustancial a ellos- sino también de organizaciones de la sociedad civil, de medios y comunicadores no catalogados por pertenecer al 'círculo rojo', de voceros o representantes de algunas agencias internacionales. De esta amplia gama de actores, se presentan en el anexo a este artículo, algunas de las expresiones que resultan más representativas.

IV. Aseguramiento del blindaje en la política social, de su transparencia y rendición de cuentas

De la confrontación de los resultados expuestos brevemente en el primer apartado, las sugerentes líneas del estudio comentado en el segundo y el perfil básico de la nueva estrategia de desarrollo social "Vivir Mejor" es posible colegir que, planteada en los términos en que se encuentra, resulta continuista de un modelo que al parecer ya rindió sus mejores frutos y que, como apuntan las tendencias, llegó a un punto de inflexión e inicia con rendimientos decrecientes. Eso desde un punto de vista meramente cuantitativo.

8 Porque "...no se puede permitir que la población con menos recursos reciba una atención de calidad inferior al resto de los ciudadanos, porque ello contradice el principio de equidad y afecta los derechos sociales de los mexicanos más vulnerables...". (Vivir Mejor, Op.Cit.:30-31). Se trataría de beneficiar con estos servicios para el año 2010 a 47 millones de mexicanos rezagados.

En adición a ello carga también con el lastre, desde una óptica cualitativa, de que ni en pasadas administraciones ni en lo que va de la actual, ha existido preocupación genuina por remediar muchas de sus distorsiones, algunas de las cuales -como se ha documentado- dan lugar, o al menos posibilitan, el desvío de los recursos hacia fines ajenos por completo para los que se aprueban y, por lo tanto, a opacidad y corrupción. Pero propicia, sobre todo, una preocupante perversión de su sentido original de posibilitar la generación de capacidades para la superación de la pobreza, o de ver en los beneficiarios a sujetos de pleno derecho, a meros objetos a quienes con acicates o señuelos de mejoramiento de sus condiciones y calidad de vida, se les cosifica y con ello, al fenómeno de la pobreza en su conjunto, por los fines colaterales o implícitos con que se aplica y utiliza: para redituabilidad política de la que igual suelen beneficiarse gobiernos o grupos políticos de diferentes signos, que la emplean para aseguramiento o compra de lealtades, para apuntalamiento de clientelas políticas o pago de prebendas.

Se trata de una subcultura política muy arraigada, inercial incluso, difícil de erradicar de manera abrupta, pero ante la que sin duda hay que emprender acciones inmediatas desde los más diversos frentes. Si la administración actual perdió una primera oportunidad para iniciarlo de manera contundente por la fuerza que aún conserva el Ejecutivo, aún podría, con verdadera voluntad política, reorientarla de manera pertinente para evitar un verdadero colapso social. Es, sin duda, no sólo una necesidad sino una obligación que todos los actores políticos y sociales le sugieran derroteros por los que dicho redireccionamiento debiera darse. De manera enunciativa, a continuación se proponen algunos lineamientos en ese sentido, sujetos desde luego a su discusión y enriquecimiento.

Cabe en primer término avizorar el escenario inmediato en que la nueva estrategia de política social habrá de aplicarse:

- En primer lugar, un horizonte de crecimientos económicos moderados⁹ por el impacto que ya tiene en la economía mexicana, el comportamiento de la estadounidense.
- La reciente apertura total al libre comercio de los productos del campo, ante lo que no se previeron mecanismos alternos para hacerle frente con consecuencias negativas previsibles para el sector rural.
- El descenso creciente de las remesas y la esperada repatriación de compatriotas a nuestro país.

Ante tal horizonte será urgente incidir no sólo en la ordenación e implementación de las políticas, sino también en los instrumentos y mecanismos en los que se sustenten las nuevas orientaciones.

Algunos de los atributos deseables de la nueva política social que México requiere, pueden caracterizarse de la siguiente forma:

- Convertir a la inclusión social en centro de la política de desarrollo en general y, en particular, de las políticas de desarrollo social.
- Amalgamar con mayor eficiencia las acciones y medidas de combate a la pobreza con las de salud, educación, capacitación para el trabajo, saneamiento ambiental, promoción del empleo, desarrollo del sector rural, desarrollo regional, generación de pequeña y mediana infraestructura y promoción de proyectos productivos.
- Asegurar el blindaje a la política social de cualquier uso discrecional o electoral, garantizando que los recursos que a ella se destinen se apliquen efectivamente en beneficio de las familias, comunidades y regiones consideradas de más alta prioridad en cuanto a su atención.
- Engarzar de mejor manera los programas y políticas de cobertura universal con la política de combate a la pobreza.
- La política social tiene que ser efectivamente evaluable, para lo cual se tendrán que reinventar o rediseñar los mecanismos actualmente existentes, asegurando su efectiva autonomía respecto de dependencias y organismos que la operan. Se requiere una real profesionalización en su diseño y evaluación, conforme a mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y exigencia de resultados.
- Combinar en las proporciones adecuadas para cada grupo o región, las medidas emergentes para la superación de la pobreza con las que en efecto coadyuven a la generación de capacidades que permitan aprovechar las políticas de cobertura universal, como la mejor forma de romper el circulo de la pobreza.
- Evitar los errores comunes de inclusión/exclusión de los padrones mediante su adecuada depuración, hasta la conformación de un padrón único con distintos programas y grupos diferenciados de beneficiarios para evitar duplicidades y asegurar un uso eficaz, eficiente y direccionado de los recursos públicos.
- Revisar y readecuar los mecanismos conforme a los cuales puede asegurarse la participación libre y comprometida de los grupos, comunidades y familias beneficiarias de la política social en cualquiera de sus vertientes; y
- Asegurar más participación e involucramiento de gobiernos estatales y municipales para definir particularidades de la política social en cada uno; en su instrumentación y evaluación al lado de las instancias que para ello se creen.

El rediseño y reorientación de la política social conlleva necesariamente a la revisión y reinvención de las estructuras y mecanismos que hasta hoy se han encargado de operarla.

Habrá que sustituir lo que ya no funciona por los mecanismos requeridos en esta nueva visión. Ello implica

9 Diversos organismos internacionales v otros estudios nacionales prevén un crecimientos de 2.5 a 3.5% en los próximos tres años. México necesitaría crecer, según aquellas agencias, al menos al 5 o 6% anual para ir superando sus rezagos. A razón de la generación de 200 mil empleos en la economía formal. por cada punto de incremento en el PIB se estarían creando, en el meior de los casos, entre 600 mil u 800 mil por año. frente a una necesidad de 1 o 1.2 millones para satisfacer sólo la nueva demanda, sin contar con el rezago

acumulado.

que el Congreso inicie con la revisión del andamiaje jurídico y su adecuación a las nuevas necesidades. Están por ejemplo a la luz de los resultados más recientes la inoperancia de la Sedesol como actualmente trabaja y la inadecuación de algunos de los mecanismos para la evaluación de sus programas. La propia desvinculación respecto a otros programas de desarrollo social o de fomento a la producción orientados al campo, manejados por la Sagarpa, y la misma atomización de estos o su falta de intencionalidad, también debieran ser puestas a revisión, igual que la política de promoción al empleo, los instrumentos y mecanismos que presuntamente con ese fin despliegan las secretarías del Trabajo, de Economía y otras dependencias y organismos públicos.

Es cierto que la generación de empleo en sí misma es una variable de tipo exógeno a la acción directa del gobierno, pero también lo es que éste no puede desentenderse de su obligación social de disponer de los mecanismos y los incentivos que creen las condiciones para detonarlo, para asegurar el derecho al trabajo y a una vida digna.

Las propias políticas públicas de cobertura universal, particularmente educación, salud o saneamiento ambiental, tendrían que encuadrarse en una perspectiva más integral y articulada; lo mismo que muchas otras de naturaleza económica o productiva que tienen fuerte impacto en la generación de mejores condiciones sociales para comunidades y familias.

Es claro que para hacer frente a todos esos retos, y a otros que lleguen a presentarse, resulta imperativo el rediseño institucional. Existen algunas iniciativas en el seno de la Comisión de Desarrollo Social del Senado que pretenden ocuparse de ello, lo cual será motivo de un próximo reporte de investigación.

- *1 Dr. en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Iberoamericana; Director General de Estudios Legislativos: Gobierno y Administración Pública del IILSENBD.
- *2 Licenciado en Administración Pública y Ciencia Política; Investigador del IILSENBD.

Con la participación de José Rivera como estancia de investigación.

Referencias bibliográficas

CONEVAL-SEDESOL, 2007. Evolución de la Pobreza en México. López-Calva L. y Vélez Grajales R., 2006. "El concepto de desarrollo humano, su importancia y su aplicación en México". En: (López-Calva L y Székely M, Compiladores). Medición del desarrollo humano en México. Fondo de Cultura Económica, México, D.F. 49-98 pp.

CEPAL, 2007. Panorama Social de AMÉRICA LATINA, Santiago de Chile

INEGI, 2006. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares 2006

BANXICO. Ingresos por remesas familiares. Diferentes periodos. INEGI-STPS. Encuestas Nacionales de Empleo Urbano y de Ocupación y Empleo, de diferentes periodos.

BERUMEN, CIESAS, COLMEX, FUNDAR y PROBABILÍSTICA, 2006. "Monitoreo de programas sociales en contextos electorales" Calderón, 2006. Discurso pronunciado en Chiapas. 5 de abril. El Universal, 2007. Faltas detectadas en 85 programas sociales. Vivir Mejor, 2007. Política Social del Gobierno Federal. Mayo.

Anexo

CRÍTICA	LO QUE SE DIJO	QUIÉN LO SOSTIEN
Recicla mecanismos de otras administra- ciones	"recicla mecanismos de otras administraciones: la creación de programas sociales a destajo, que inició con Ernesto Zedillo, en su intención por desarticular Solidaridad, y la agrupación de los mismos bajo un nombre común, como lo hizo Vicente Fox con "Contigo".	Periódico REFORMA (posición editorial)
	" es inercial. El mismo diseño y los mismos programas desde Zedillo hasta Calderón, pasando por Vicente Fox;"	Carlos Presuel Salazar (Frida Guerrera/página independiente)
No indica cómo se van a aplicar las nuevas políticas	"Hay un reconocimiento a la falta de integralidad intersecretarial y con los tres niveles de gobierno, lo cual es un paso muy grande, porque no estaba ni siquiera considerado en el Programa Sectorial de Desarrollo Social, pero no explica cómo se van a instrumentar esos conceptos."	Centro de Estudios para la Investigación y Desarrollo de la Asistencia Social (CEIDAS)
	"Resulta revelador que sólo en el apartado de infraestructura social básica se especifiquen metas. En todas las demás propuestas no se especifica cómo ni cuándo se establecerán las estrategias que se prometen. La estrategia, queda como un catálogo de buenas intenciones en el que no queda claro cuáles serán los mecanismos para ponerlos en marcha".	FUNDAR (Centro de análisis e Investigación)
	"el problema es que en el documento de 54 páginas, no se encuentran los detalles sobre cómo se va a generar esta coordinación; sobre cómo se van a evaluar los resultados del impacto que tendrá en el mediano y largo plazo esta estrategia y mucho menos, de dónde van a salir los recursos para la instrumentación de las acciones complementarias a través de las cuales se pretende llegar a quienes hoy no son beneficiarios de los programas de combate a la pobreza".	CEIDAS
Ausencia de visión de derechos humanos	"Hay mención de la cohesión social, pero no de la ciudadanía, gracias a la cual se pueden exigir los programas como derechos y no como dádivas",	(Informe sobre Indice de Desarrollo Humano)
	"Tampoco integra una visión de derechos humanos a la política social, como lo han demandado diversas organizaciones sociales y legisladores, para que el trabajo del gobierno deje de ser visto una 'dádiva' y se convierta en una obligación"	CEIDAS
	"No hace referencia a los derechos humanos ni a su cumplimiento. No los incorpora como referencia"	FUNDAR
Ausencia de mecanismos para la federalización del gasto	"no hay un solo párrafo en el documento en el que se nos explique cómo se va a avanzar en la federalización de los recursos".	CEIDAS
IV. Uso electoral de los programas sociales	S. El PAN busca llevar las estructuras del partido a las zonas más pobresEl PAN no se convertirá en el promotor de la política social. El PAN será, eso sí, el beneficiario de esa política social"	Dossier Político (Ricardo Alemán)
V. Falta rendición de cuentas	"Hace un año se presentó la Estrategia 100 por 100 (vs. desigualdad y pobreza en municipios con menor IDH") y ahora quedó olvidada. Da la impresión de que hay un desorden en la política social. Esperamos que esta nueva estrategia, sea capaz de lograr unidad de criterios en las secretarías, los distintos niveles de gobierno, sindicatos, beneficiarios y la sociedad civil".	Fundación Melchor Ocampo



La política social mexicana: avances en el gobierno del cambio (2000-2008)

Gonzalo Altamirano Dimas*¹, Margarita Sánchez Escobar*²

Josafat Cortez Salinas *³ y Jaime A. Vázquez Repizo*⁴

La cumbre de Copenhague celebrada en 1995 colocó el tema de la pobreza en la agenda de los gobiernos de países pobres y condujo a los organismos internacionales a realizar mejoras importantes en cuestiones sociales. A partir de entonces, los términos de equidad, democracia y justicia social cobraron mayor relevancia y se convirtieron en los ejes rectores de la política social de la última década del siglo XX (Laura Mota Díaz, 2002). En este contexto, en América Latina se emprendieron acciones de reforma institucional y de política social, teniendo como objetivo central la reducción de la pobreza mediante programas de descentralización financiados por el Banco Mundial y enfocados a atender los rubros de educación, salud y alimentación (Ceja Mena, 2004).

En la década de los noventa, México se encontraba en un acelerado proceso de integración a los mercados mundiales y de cambio en sus estructuras productivas, afianzaba su apertura comercial y vivía una serie de transformaciones profundas que apresuraban el proceso de democratización del país (Fernando Cortés & Daniel Hernández & Enrique Hernández & Miguel Székely & Hadid Vera Llamas, 2002). El creciente reclamo de la sociedad para participar en las decisiones públicas, hizo imprescindible la necesidad de fortalecer los procesos de democracia, ampliando los espacios para la acción popular, la libertad de asociación, la libertad de prensa y las oportunidades para la acción público-privada. El desarrollo social tuvo como premisa fundamental que para lograr la democracia, así como el desarrollo, era necesario promover la equidad, la sustentabilidad y la seguridad humana (Ceja, 2004).

En el año 2000, después de siete décadas en el poder, el partido hegemónico perdió las elecciones presidenciales. Desde entonces se estableció una nueva relación entre Estado-sociedad alejando al corporativismo y al presidencialismo (Mariñez, 2002). El nuevo gobierno abandonó en materia social las prácticas paternalistas de los programas sociales e impulsó una política social con el propósito de promover la capacidad, la fuerza y voluntad de todos los mexicanos para abastecerse a sí mismos y para erradicar cualquier forma de clientelismo.

La nueva política social impulsada por el presidente Vicente Fox Quesada se sostuvo en principios humanistas de subsidiariedad (más sociedad y menos gobierno). También se planteó la necesidad de construir capital humano y social como principios rectores de las relaciones con la sociedad (Mariñez Navarro). Las estrategias implementadas por el gobierno "del cambio" impusieron un profundo viraje a la política social. El viraje consistió en que por primera vez en México existió una política de Estado en desarrollo social con un andamiaje jurídico con reglas claras, basado en la transparencia y rendición de cuentas para blindar los programas sociales, con el fin de erradicar la discrecionalidad en la aplicación de programas sociales y alejarlos de signos partidistas.

En este sentido, el objetivo del presente ensayo es delinear las principales características de la política social del gobierno "del cambio" y analizar si existe una relación entre los programas sociales con el voto. Con este fin se plantean las siguientes preguntas de investigación: ¿Cuáles fueron las características y los logros de la política social del gobierno de Vicente Fox Quesada? y si ¿Existió una relación entre apoyo social y el sufragio a favor del partido en el gobierno federal? Para responder a estas interrogantes, en primer lugar se presentan antecedentes de programas sociales implementados en los dos sexenios anteriores; en segundo lugar, se destaca la política social del presidente Vicente Fox Quesada, señalando su marco normativo y

sus avances; en tercer lugar, se analizan los 10 estados de la federación más apoyados por programas sociales y sus resultados electorales; finalmente se comenta brevemente el programa Vivir Mejor. La idea central que recorre el texto es que el desarrollo de la política social mexicana durante el pasado sexenio logró avances significativos en su lucha para el combate a la pobreza; implementó estrategias encaminadas a la democratización de las instituciones que se ocupan de los bienes y servicios sociales; también se afirma que no existe una relación entre apoyos sociales y apoyo partidista, ya que en los 10 estados más favorecidos por los programas sociales Acción Nacional no obtuvo los triunfos.

De dónde venimos en materia de combate a la pobreza

La lucha contra la desigualdad social va de la mano con los cambios políticos ocurridos en el país. En este sentido, Carlos Salinas de Gortari después de las cuestionadas elecciones de 1988 puso en marcha el Programa de Solidaridad (Pronasol) para disminuir la pobreza y la exclusión social; creó la Secretaría de Desarrollo Social como instrumento coordinador entre el gobierno federal, estatal y municipal. El programa estuvo centrado en áreas relacionadas con la alimentación, la tenencia de la tierra, la vivienda, la educación, la salud, así como la infraestructura agropecuaria.

La política social del gobierno de Carlos Salinas se puso en marcha en 1989 y empezó por modificar en la población la noción de Estado como Estado benefactor para convertirse en Estado "socio" del desarrollo con lo que las comunidades seleccionadas eran incluidas no para ejercer sus derechos sino para proporcionar mano de obra gratuita. En la práctica, el gasto destinado al Pronasol no se ejerció de acuerdo con la geografía de la pobreza ni estuvo dirigido a los estados o regiones más necesitados del país. Su objetivo fue electoral y fundamentalmente para reconstruir la legitimidad política (Vázquez Olivera).

En el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) se concibió el Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) con el objetivo de "propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguraran a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución". Dentro de los objetivos de esta política de superación de la pobreza se encontraban: desarrollo de las capacidades de las personas y las familias, creación de oportunidades, construcción de infraestructura básica municipal de empleo e ingreso.

El programa se desarrolló en regiones rurales marginadas y utilizó como pauta de selectividad de sus posibles beneficiarios el índice de marginación por localidad elaborado por el Consejo Nacional de Población (Conapo) (Sedeseol, 2008). El programa estuvo más acotado en el combate a la pobreza y tuvo una mayor focaliza-



ción (Dresser, Denisse, 1992). Las áreas en las que se enfocó fueron las de educación, salud y nutrición para las "familias más pobres de las zonas más pobres" de México (Revistas Colmex, 2008). No obstante su orientación selectiva, estuvo más sesgada a los síntomas de la pobreza que a determinar sus verdaderas causas. En este periodo se adoptaron fielmente los lineamientos de los organismos financieros internacionales y fue también durante este sexenio cuando se registraron avances importantes en la lucha por la democratización.

En el año 2000 inicia el gobierno del "cambio"

La transición política en México construyó un sistema de partidos e instituciones electorales confiables para garantizar la equidad en las elecciones y el respeto al voto. La competitividad electoral que se dio en todo el país generó la alternancia y una pluralidad política en el ejercicio del poder. En el año 2000 llegó a la Presidencia de la República el Partido Acción Nacional a través de su candidato Vicente Fox Quesada. El sistema político mexicano inició su transformación y, con ello, la manera de ejercer el poder y la creación de políticas públicas. Una de las tareas apremiantes para el nuevo gobierno era combatir a fondo la pobreza que padecen millones de mexicanos; por ello, reestructuró la política social en distintos ejes: reglas jurídicas claras en el manejo de la política social, transparencia y rendición de cuentas en la asignación de recursos, planificación y evaluación de los programas sociales por especialistas en la materia, y blindaje de programas sociales para evitar el uso partidista con fines políticos.

El objetivo de la reestructuración de la política social fue generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables, así como aumentar la calidad y dignidad de vida, especialmente para los grupos indígenas; promover mayor equidad; desarrollar las capacidades personales, familiares y comunitarias y de ingreso de la población marginada; fortalecer el tejido social y fomentar el desarrollo comunitario (Mariñez, 2002).

El primer paso del gobierno federal en el combate a la pobreza fue de carácter técnico. Con el propósito de ubicar a los sectores más desprotegidos y focalizar los programas sociales, en el 2001 se solicitó a un grupo de investigadores que presentara al Congreso y al gobierno una medición oficial de la pobreza en México. Para este fin se juntaron 10 investigadores y formularon tres mediciones de la pobreza: pobreza alimentaria, correspondiente a 18.6% de los hogares del país

que no cuentan con ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades alimentarias; pobreza de capacidades, correspondiente al 25.3% de los hogares más pobres del país que no cuentan con ingresos para cubrir sus necesidades de educación y salud; y pobreza de patrimonio, correspondiente a 49.5% de los hogares del país que no cuentan con ingresos suficientes para la atención de necesidades como vivienda, transporte y vestido.

Una vez reconocidos los sectores con mayor necesidad se tomaron las decisiones pertinentes para el desarrollo social. Uno de los ejes vitales para el combate a la pobreza fue el programa Oportunidades. Este programa retomó líneas de Progresa pero se distinguió porque amplió su horizonte de atención a las familias en condiciones de pobreza con dos acciones adicionales: la atención de las familias que habitaban en las zonas urbanas y la ampliación de becas educativas hacia jóvenes que cursaban la educación media superior.

El programa Oportunidades consolidó una estrategia del gobierno federal para lograr la coordinación y potenciación de las acciones de cuatro secretarías de gobierno y un organismo desconcentrado: la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), que se encargó de presidir la coordinación del Programa, la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Salud (SSA), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (Orozco y Hubert).

Marco jurídico de los programas sociales

El marco normativo impulsado por el gobierno federal del sexenio pasado tuvo como finalidad que el desarrollo social estuviera sostenido en reglas de transparencia y rendición de cuentas. El objetivo era que el ciudadano conociera el destino de sus impuestos en los programas sociales. De esta forma, se terminó con la opacidad que caracterizaba el apoyo social durante los gobiernos del antiguo régimen.

Del 2000 al 2006 se impulsaron las siguientes leyes para consolidar la política social: Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley General de Salud y Ley General de Desarrollo Social.

Ley de Desarrollo Rural Sustentable

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable fue publicada en el 2001; tuvo entre sus objetivos reformular la política agropecuaria y rural a partir de tres elementos: un paquete de instrumentos de fomento al sector, los órganos de concertación y coordinación y el Programa Especial Concurrente.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

El punto vital en el proceso de transparencia fue en junio de 2002, cuando se publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, con objeto de promover la transparencia de la gestión pública mediante la difusión de información que generan los sujetos obligados; garantizar la protección de los datos personales en posesión de dichos sujetos; favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, así como manejar la organización, clasificación y manejo de los documentos.

Para la aplicación de esta ley, se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Publica (IFAI) como un órgano de la administración pública federal, que tiene como finalidad el promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en posesión de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Ley General de Salud

El 15 de de mayo del 2003 se modificó la Ley General de Salud par dar paso al Sistema Nacional de Protección Social en Salud. Con esta medida se creó el Seguro Popular como un sistema a nivel de ley.

Ley General de Desarrollo Social

La Ley General de Desarrollo Social fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero del 2004. Con la Ley General de Desarrollo Social, por primera vez se implementaron patrones de eficiencia y se establecieron esquemas de evaluación con la vinculación de expertos en la supervisión de los programas sociales. La Ley tiene las siguientes ventajas.

- Incorporó candados al presupuesto en el rubro de gasto social; estableció criterios para la definición y medición de la pobreza y para la ubicación de zonas de atención prioritaria en el país.
- Se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social como un organismo público descentralizado para normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social. (...) Este organismo se integra por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social, seis investigadores académicos, que sean o hayan sido miembros de Sistema Nacional de Investigadores.

- Se creó el Consejo Consultivo de Desarrollo Social como órgano de conformación plural que tiene entre sus funciones impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones en el seguimiento u operación y evaluación de la política social (Palma y Valverde, 2007).
- También se estableció en su articulo 28 que: la publicidad y la información relativa a los programas de desarrollo social deberán incluir la leyenda: "Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social."

Los avances en materia social durante la última década

En las siguientes líneas se señalan algunos avances significativos en el combate a la pobreza durante el sexenio pasado:

En el Presupuesto de Egresos de la Federación correspoindiente al 2000, se estableció por primera vez un listado de los programas sujetos a reglas de operación, entre los que se debería precisar los criterios de elegilibilidad, selección, programación y operación del presupuesto asignado, lo que le dio mayor certeza y terminó con la opacidad de los programas sociales anteriores. El Padrón Único de Beneficiarios incluye 46 millones de registros.

Entre los logros de la política social se destaca lo siquiente:

- Hoy más de cinco millones de familias cuentan con cobertura médica, siendo completamente gratuito para más del 90%.
- Hoy más de 25 millones de personas (la cuarta parte del país), reciben asistencia del gobierno federal en salud, educación y alimentación. Con estas acciones, cinco millones 600 mil mexicanos han superado la pobreza extrema.
- Más de cinco millones 800 mil alumnos cuentan con una beca para estudiar, más del doble que en el año 2000. Gracias a ello, las inscripciones se han incrementado en secundaria y bachillerato.
- Durante el sexenio, más de dos millones de familias obtuvieron un hogar: cada día se entregaron mil 100 casas.
- En los primeros cuatro años, los créditos otorgados en todo el país fueron el doble que el sexenio anterior. Y por cada vivienda construida se generaron cuatro empleos directos (V informe de gobierno del presidente Vicente Fox Quesada, 2005).
- Se mejoró la alimentación de niños y mujeres embarazadas o en lactancia. Tuvieron una alta prioridad para el gobierno federal con los programas "Arranque Parejo en la Vida", "Más Oportunidades para la Nutrición", "Desayunos Escolares" y "Abasto Social de Leche".

- El Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM) dio especial relevancia a generar empleos en el sector público y privado a las personas mayores de 60 años. El programa Oportunidades dio atención médica a 1.9 millones de adultos mayores y este año benefició económicamente a 900 mil adultos de 70 años y más con 250 pesos mensuales.
- En el 2006, el presupuesto global de gasto social para la superación de la pobreza muestra un incremento de 70.5 por ciento, en términos reales, al ejercido en el año 2000 (VI Informe de gobierno del presidente Vicente Fox Quesada, 2006).
- Durante el sexenio se creó también el Instituto Nacional de las Mujeres, la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la Oficina para la Atención de las Personas con Discapacidad.

La relación entre programas sociales y votos en 10 estados de la federación

Las transformaciones políticas de las últimas tres décadas generaron un sistema de partidos sostenido

en tres grandes fuerzas políticas. A lo largo del país, la pluralidad política coexiste y se disputa los puestos de elección popular bajo la incertidumbre democrática de que no existe un ganador predeterminado.

En este contexto, se exige que el gobierno federal no intervenga en los procesos electorales a través de sus programas sociales. Esta demanda es válida ya que el comportamiento electoral se explica como parte del sistema político en el que ocurre.

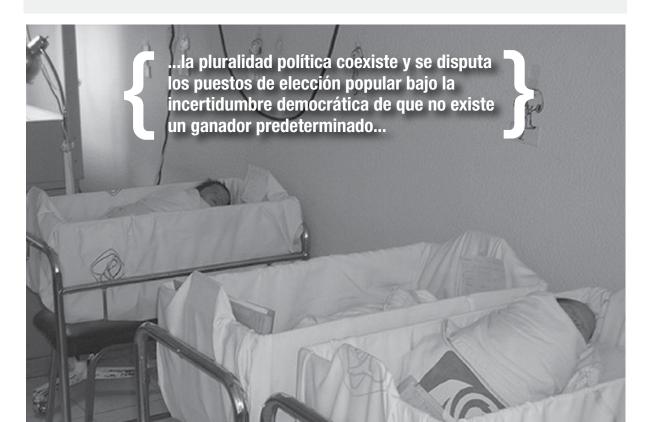
En la historia política del país, los programas sociales eran con fines de legitimidad y tenían tintes electorales debido al partido hegemónico y al corporativismo. Los cambios en la política social se dieron a la par de los cambios democráticos en el país.

En la actualidad, existen dudas de que los programas sociales para apoyar a los sectores más desprotegidos se estén convirtiendo en estímulos para emitir el voto a favor del partido en el gobierno.

En líneas anteriores revisamos que el gobierno de Vicente Fox Quesada tuvo entre sus objetivos institucionalizar la política social. A continuación revisaremos

Recursos que captaron las entidades más beneficiadas del programa federal Oportunidades en el periodo 2001-2006

riccursos que capitarion las cirilladades mas beneficiadas del programa rederar oportamidades en el periodo 2001 2000										
Entidad Federativa 2001		2002	2003	2004	2005	2006				
Chiapas	1086'068,935	1673'195,075	2073'342,720	2360'078,025	2653'349,965	2956'820,095				
Guanajuato	453'444,035	646'160,695	829'213,600	962'060,135	1155'671,360	1314'994,225				
Guerrero	664'520,430	930'739,380	1220'122,770	1392'499,740	1603'857,090	1845'487,415				
Hidalgo	413'137,870	592'032,335	792'292,340	884'396,790	1013'506,125	1141'197,610				
México	627'352,250	899'219,445	1213'424,435	1490'663,795	2179'853,895	2187'328,735				
Michoacán	555'188,145	827'918,055	1077'372,685	1218'456,970	1347'128,740	1529'470,940				
Oaxaca	926'444,250	1380'485,225	1678'542,930	1858'046,915	2060'047,550	2304'990,260				
Puebla	790'871,215	1104'082,540	1458'587,475	1702'077,675	2004'870,435	2312'919,560				
San Luis Potosí	419'587,290	548'886,080	701'002,960	815'834,295	959'692,660	1137'379,635				
Veracruz	1126'266,060	1663'690,680	2171'960,485	2938'084,950	2813'741,280	3207'808,850				
TOTAL	7062'880,480	10266'409,510	13215'862,400	15622'199,290	17791'719,100	19938'397,325				



si existe una relación entre los programas sociales y el voto a favor de Acción Nacional y cuáles fueron los estados más beneficiados por los programas sociales (cuadro 1). Los diez estados más apoyados por el gobierno federal fueron los siguientes:

Cuadro 1. Porcentaje de los recursos totales que recibieron las entidades más beneficiadas del programa federal Oportunidades en el periodo 2001-2006²

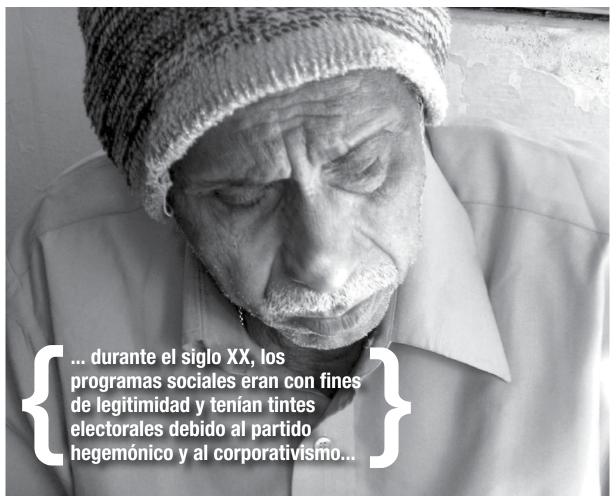
		-				
Entidad Federativa	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Chiapas	10.74	11.32	11.88	11.30	10.91	10.58
Guanajuato	4.82	4.72	4.59	4.52	4.45	4.61
Guerrero	7.63	6.92	6.61	6.65	6.44	6.40
Hidalgo	4.52	4.30	4.20	4.32	4.09	4.04
México	6.65	6.54	6.38	6.61	6.89	8.69
Michoacán	5.74	5.78	5.88	5.87	5.63	5.37
Oaxaca	9.35	9.65	9.80	9.15	8.59	8.22
Puebla	8.47	8.24	7.84	7.95	7.87	8.00
San Luis Potosí	4.60	4.37	3.90	3.82	3.77	3.83
Veracruz	11.74	11.73	11.81	11.83	13.58	11.22
TOTAL	74.27	73.59	72.88	72.01	72.20	70.96

Cuadro 2. Resultados de los procesos electorales durante el gobierno de Vicente Fox Quesada celebrados en las 10 entidades federativas que mayores recursos obtuvieron del programa federal Oportunidades en el periodo 2001-2006³

Gubernaturas Estata	Gubernaturas Estatales								
Estado	Año	Partido Ganador	Porcentaje						
Michoacán	2001	PRD, PVEM, CDPPN, PSN, PT y PAS	41.93						
San Luis Potosí	2003	PAN	42.82						
Oaxaca	2004	PRI, PT y PVEM	52.33						
Puebla	2004	PRI	48.50						
Veracruz	2004	PRI	34.60						
Guerrero	2005	PRD y Convergencia	55.10						
Hidalgo	2005	PRI y PVEM	51.83						
México	2005	PRI y PVEM	47.57						
Chiapas	2006	PRD	48.55						
Guanajuato	2006	PAN	61.84						

En las 10 entidades que contaron con más recursos del programa federal Oportunidades durante el sexenio pasado Acción Nacional no obtuvo beneficios en los procesos electorales locales.

En el cuadro 2 se presentan las 10 entidades con más apoyos que tuvieron elecciones para gobernador durante el sexenio. Los datos son claros y demuestran que no existe una relación directa entre apoyos sociales y votos a favor del partido en el gobierno. Acción Nacional perdió en 8 de 10 entidades federales con más apoyo federal las elecciones para gobernador: Michoacán, Oaxaca, Puebla, Veracruz, Guerrero, Hidalgo, Estado de México y Chiapas. Los únicos estados que ganó que se encuentran dentro de los más apoyados son Guanajuato, que ha sido un bastión del partido, y San Luis Potosí. Los números demuestran que no hubo un manejo electoral del principal programa social del gobierno.



2 Idem 3 Cuadro de elaboración propia con base en datos de Woldenberg, José. "Los procesos electorales durante el gobierno de Vicente Fox" en: Adolfo Sánchez Rebolledo (compilador) ¿ Qué país nos deja Fox?, México, 2006. Para la elección presidencial de 2006, por primera vez en la historia de las elecciones para Presidente de la República, el gobierno federal, a través de la Secretaria de Desarrollo Social, solicitó al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) la ejecución del Proyecto de Protección de los Programas Sociales Federales en el contexto del 2 de julio. De esta forma nació el Alto Consejo por la Transparencia de los Programas Sociales Federales. El Alto Consejo entregó una serie de recomendaciones que el gobierno federal implementó para dar certeza de que los programas sociales no tendrían un fin electoral. Ahora bien, veamos cuáles fueron los estados más apoyados por los programas sociales y sus resultados electorales.

Gasto ejercido por la administración de Vicente Fox Quesada en diversos programas sociales durante 2005, año anterior a las elecciones federales⁴

4 Cuadro de elaboración propia con base en datos de: "Diagnóstico sobre la Vulnerabilidad Político-Electoral de los Programas Sociales Federales", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México, 2006.

Entidad	Población	Oportunidades		Hábitat	Hábitat		Seguro Popular		Procampo	
Federativa	Total	Gasto Ejercido	Beneficiarios	Gasto Ejercido	Beneficiarios	Gasto Ejercido	Beneficiarios	Gasto Ejercido	Beneficiarios	
Veracruz	6'908,975	1103'413,504	560,176	100'029,385	223,386	518'750,309	750,329	357'649,299	141,366	
Chiapas	2'298,070	1087'368,401	548,755	119'817,018	151,123	288'031,303	555,331	577'906,300	37,434	
Oaxaca	3'438,765	821'395,467	414,294	68'943,400	189,215	306'554,454	329,233	442'988,994	197,670	
México	13'096,686	761'796,749	370,803	123'254,340	324,066	668'134,435	926,409	486'356,598	182,169	
Puebla	5'076,686	756'092,543	388,589	72'429,549	100,143	568'032,651	802,485	481'458,751	163,772	
Guerrero	3'079,649	627'531,659	285,504	69'072,147	229,287	87'401,149	176,869	251'524,599	103,092	
Michoacán	3'985,667	556'064,702	279,182	60'030,040	205,091	57'712,974	174,876	598'226,539	139,821	
Guanajuato	4'663,032	464'795,552	257,161	79'987,868	197.720	767'990,525	1'239,768	707'707,108	141,089	
Hidalgo	2'253,591	393'494,258	195,318	21'284,318	61,086	166'047,683	288,170	332'393,627	128,215	
San Luis Potosí	2,299,360	370'271,382	204,967	43'191,295	66,238	406'806,120	450,871	168'320,698	50,063	

5 Cuadro de elaboración propia con base en datos de: "Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Cómputos Distritales de las Elecciones Federales de 2006: Resultados Nacionales y por Entidad Federativa", disponible en: www.ife.org. mx/documentos/ estadisticas2006/ presidente Resultados en la elección presidencial

Elección Federal								
Estado	Partido Ganador	Porcentaje						
Chiapas	PRD	43.36						
Guanajuato	PAN	58.92						
Guerrero	PRD	51.43						
Hidalgo	PRD	40.79						
México	PRD	43.31						
Michoacán	PRD	41.17						
Oaxaca	PRD	45.96						
Puebla	PAN	37.49						
San Luis Potosí	PAN	48.58						
Veracruz	PRD	35.23						

Los cuadros anteriores demuestran que no existió relación entre los apoyos sociales del gobierno federal y la emisión del voto. En los estados más beneficiados por los programas sociales, el candidato de la oposición obtuvo el triunfo por encima del candidato del partido en el gobierno. Con el arribo de un nuevo gobierno, los programas sociales se blindaron para evitar signos partidistas y combatir la pobreza como un problema histórico del país, sin anteponer los intereses del partido.

Programa Social "Vivir Mejor" 2008

Para Acción Nacional el combate a la pobreza siempre ha sido una prioridad en su agenda de gobierno. En este sentido, para el presidente Felipe Calderón Hinojosa la lucha contra la desigualdad social es una tarea apremiante. En apenas casi dos años de gobierno se han presentado algunas innovaciones en materia de política social, dentro de las cuales resaltan los logros obtenidos con la puesta en marcha de las estancias infantiles, que tan sólo a finales de 2007 operaban con cinco mil guarderías, atendiendo a una población de 100 mil niños, hijos de madres trabajadoras. Otro gran avance es el programa Setenta y Más, que apoya con recursos económicos a adultos mayores y también logró avances significativos al beneficiar a un padrón de poco más de un millón de adultos mayores de 70 años en condiciones de pobreza (Andrade, 2008).

En abril del presente año, el gobierno actual presentó el programa que será el eje rector de su gobierno en materia de política social: "Vivir Mejor". Este programa encauza sus acciones hacia un mismo objetivo: el desarrollo humano sustentable. También reconoce que no sólo hay que corregir la brecha entre pobres y ricos sino también entre la naturaleza y el hombre."Vivir Mejor" ordena las políticas públicas en tres acciones principales: en primer lugar, se plantea continuar desarrollando las capacidades de los mexicanos, en especial de las niñas y los niños, garantizándoles acceso a la educación, la salud y a una vivienda digna; en segundo lugar, proporcionar una Red de Protección Social que evite una pérdida catastrófica en las familias más pobres ante la enfermedad o la pérdida del empleo; en tercer lugar, facilitar el acceso al empleo formal a todas las mexicanas y los mexicanos, fortaleciendo la coordinación entre la política social y la política económica. No hay mejor política social que la generación de empleos (Sedesol,

"Vivir Mejor" representa el mayor reto del gobierno actual en materia de política social. Pretende lograr sinergias, evitar duplicidades e impulsar el desarrollo para

la construcción de una política social que genere puentes entre la política social y la económica para erradicar la pobreza en el mediano plazo (Rodríguez, 2008).

Consideraciones finales

- En México, durante el siglo XX, los programas sociales eran con fines de legitimidad y tenían tintes electorales debido al partido hegemónico y al corporativismo.
- A partir del siglo XXI, el desarrollo social se convirtió en una política de Estado alejada de signos partidistas. En este sentido, se impulsaron distintas leyes para blindar los programas sociales; se buscó la transparencia y rendición de cuentas y se establecieron patrones de evaluación con la vinculación de expertos.
- No existe una relación entre los programas sociales y el apoyo electoral. En los estados más apoyados en el programa de Oportunidades, el partido en el gobierno no ganó las elecciones para gobernador durante el sexenio pasado.
- De los estados más beneficiados en 2005, a un año de las elecciones federales, Felipe Calderón sólo ganó tres: San Luís Potosí, Guanajuato y Puebla, mientras que el candidato de la Coalición por el Bien de Todos ganó en siete de los estados más apoyados por los programas sociales: Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Estado de México, Guerrero, Michoacán e Hidalgo. Estos datos obligan a matizar las afirmaciones que sostienen que los programas sociales durante el sexenio pasado tuvieron un fin electoral. No fue así, ya que no existe una relación entre triunfos electorales y apoyos sociales.
- *1 Director General de Estudios Legislativos: Política y Estado, del IILSENBD.
- *2 Investigadora del IILSENBD.
- *3 Investigador del IILSENBD.
- *4 Investigador del IILSENBD.

Bibliografía

- Andrade Quezada Humberto, senador. Política social y política interior, los retos por venir. Cámara de Senadores, 20 de enero de 2008.
- Ceja Mena Concepción. La política social mexicana de cara a la pobreza. UNAM, México, sin fecha.
- Cortés Cáceres Fernando, Hernández Daniel, Hernández Laos Enrique, Székely Pardo Miguel, Vera Llamas Hadid. "Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX" SEDESOL, agosto 2002.
 - Diario Oficial de la Federación del 15 de Marzo de 2002.
- "Diagnóstico sobre la Vulnerabilidad Político-Electoral de los Programas Sociales Federales", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México, 2006.
- Dresser, Denise. "Pronasol: los dilemas de la gobernabilidad"
 En El Cotidiano, No 49, p.50.1992.
- Geo Crítica. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98 Vol. VIII, núm. 176, 1 de noviembre de 2004.
- Mariñez Navarro Freddy. Panel: "El Estado mexicano en prospectiva. Una visión endógena y exógena del futuro mexicano".
 De progresa a contigo: ¿una nueva gestión pública de lo social?
 Portugal, octubre 2002.
- Martínez Martínez Oscar Alfonso y Campillo Toledano Claudia."La influencia de las transferencias económicas del programa Oportunidades en la alimentación de los beneficiarios del área metropolitana de Monterrey", 2006.
- Orozco Mónica y Hubert Cecilia "La Focalización En El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de México".
 Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. DDACD/006/132006.
- Palacios Escobar Ángeles, "Características de la Política Social en México".

- Palma Delgado Erika Andrea y Karla Valverde Biesca, "¿Cumple en Congreso con las leyes que produce? El caso de la ley General de Desarrollo Social en México", en: Espinoza Toledo Ricardo, Weldon Jeffrey, (coordinadores) Para qué sirve el Poder Legislativo, México, UAM- Miguel Angel Porrua, pp355-381, 2007.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social: Artículo 13.
- Rodríguez Colín Sergio. "Agenda de Gobierno" Revista la Nación. Partido Acción Nacional, 2008.
 - V Informe de gobierno del presidente Vicente Fox, 2005.
- Vázquez Olivera M. Gabriela. "Inclusión social y proceso de democratización en México", 2006.
 - VI Informe de gobierno del presidente Vicente Fox, 2006.
- VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
- Woldenberg, José. "Los procesos electorales durante el gobierno de Vicente Fox" en: Adolfo Sánchez Rebolledo (compilador) ¿Qué país nos deja F0x?, México, 2006.

Páginas web visitadas los días 25 y 26 de julio de 2008.

http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043321.pdf

www.sedesol.gob.mx

http://revistas.colmex.mx/revistas/8/art_8_723_4394.pdf http://www.urbared.ungs.edu.ar/textos/IGLOM/Mesa4_doc4.

http://www.sisov.mpd.gob.ve/estudios/166/V.pdf http://www.sedesol.gob.mx/archivos/0/File/Vivir_Mejor.pdf http://www.oportunidades.gob.mx

Fortalecimiento de la

ciencia y la tecnología en México*

Hilda Hernández Muñoz

En esta investigación se presenta un análisis de las diversas propuestas para fortalecer el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología de México; para ello, previamente se describen los diferentes problemas que se observan en dicho sistema. Asimismo, para complementar este análisis se realiza un estudio de algunos países, seleccionando dos grandes grupos: aquellos que destinan un alto gasto en investigación y desarrollo experimental con relación al PIB, tales como Suecia, Alemania, Estados Unidos y Japón, y aquellos países latinoamericanos como Brasil, Chile y Argentina, cuya economía es similar a la de México, pero que destinan más recursos a estas actividades que nuestro país.

Para lograr un Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología consolidado que le permita a México un mejor desarrollo económico y social se requiere de una política de Estado que contenga objetivos estratégicos sensibles al mejor funcionamiento de los mercados relacionados con la innovación, un apalancamiento mutuo entre inversiones privadas y públicas en investigación y desarrollo, el reforzamiento del sistema de ciencia y tecnología e innovación y una mejora sustancial en la acción del gobierno.

La ciencia y la tecnología en la historia de la humanidad han permitido mejorar nuestra calidad de vida. Tan es así que, por ejemplo, la mecánica newtoniana o la introducción de la máquina de vapor durante la Revolución Industrial permitieron la sustitución de la fuerza humana y animal en diversas actividades tales como el transporte, la agricultura y la industria. Asimismo, uno de los avances principales fue el desarrollo de los conocimientos de electricidad y magnetismo y sus aplicaciones en el siglo XIX, los cuales son considerados como bases del desarrollo científico y tecnológico de nuestros días ya que, gracias a estos avances conjuntamente con los conocimientos de la física moderna, contamos con computadoras, electrodomésticos, electricidad, internet, televisión, radio, etc.

Pero no solamente la ciencia y la tecnología han in-

101 10, * Versión completa del estudio: "Análisis y Estudio para el fortalecimiento de la ciencia y la tecnología en México y experiencia internacional", disponible en la página del IILSENBD: www.senado.gob.mx/iilsen

cidido en las actividades humanas, también lo han hecho en su salud. Los conocimientos científicos en medicina han permitido el uso de vacunas para disminuir o erradicar enfermedades o mejores tratamientos para diversas enfermedades. La importancia del desarrollo de la ciencia y de la tecnología ha sido visualizada y aprovechada por países desarrollados, llevándolos a ser autosuficientes en casi todos los sectores de su sociedad; incluso, han explotado sus tecnologías para vendérselas a otros países.

En México, sin embargo, esta relevancia, aun cuando es sabida, no es significativa, ya que nuestro país vive un rezago tecnológico de 30 años, lo que nos lleva a comprar la tecnología desarrollada por otros países.

Actualmente, el Sistema de Ciencia y Tecnología Nacional vive grandes problemas, los cuales requieren de una pronta solución con la finalidad de coadyuvar al desarrollo económico y social de México.

Problemática de la ciencia y la tecnología en México

El Foro Consultivo Científico y Tecnológico (FCCT), aborda en su documento "Conocimiento e innovación en México: Hacia una política de Estado", publicado en noviembre de 2006, la problemática de la ciencia y la tecnología en nueve puntos:

- 1. Falta de crecimiento económico v pérdida de la competitividad: durante las últimas décadas, México no ha podido incrementar el nivel de vida de la población, principalmente por baja productividad de la economía, educación inadecuada, insuficiente innovación tecnológica y la falta de políticas públicas para retomar el crecimiento y el desarrollo económico. Aunado a lo anterior, habrá que agregar que México cuenta con un Sistema Nacional de Innovación desarticulado, con escasas fuentes para el financiamiento de proyectos de desarrollo tecnológico y poca importancia de la ciencia y la tecnología para contribuir a la competitividad y a mejorar los niveles de vida. Esta situación se ve reflejada en los indicadores de competitividad que, para el 2000, nuestro país se encontraba ubicado en el lugar 33 mientras que en 2007 descendió al lugar 471.
- 2. Los retos de la transición demográfica: se espera que en los próximos dos lustros demandarán empleo más de un millón 200 mil mexicanos, en promedio, por año; lo que actualmente representa alrededor de 42.2 millones de trabajadores, ascenderá a 55 en 2010 y a 64 millones en 2020. Esta situación plantea un doble reto para nuestro país: volver a crecer en forma sostenida para elevar el nivel de vida de su población, y hacerlo a un ritmo que le permita incorporar a la actividad productiva a una población de jóvenes en edad de trabajar que aumentará significativamente.
- Insuficiente capacidad científica y tecnológica: para esta problemática se observa que existe un escaso número de investigadores y de programas de posgrado de calidad así como una infraestructura limitada y desarticulada.

En lo que se refiere a la formación de personas con posgrado, existe un importante rezago; por ejemplo, mientras en el 2003 se graduaron en México mil 448 doctores, en Brasil fueron 7 mil 729, en España 6 mil 436, en Corea 7 mil 623 y en Estados Unidos 45 mil 075. De igual forma, el número de personas dedicadas a las actividades de investigación y desarrollo es muy reducido: por cada mil empleos, la República Checa tiene 5.8, Alemania 12.2, Hungría 6, Japón 13.6, Corea

8.4, España 8.5, la Unión Europea 10.1 y México alrededor de 0.9. Además, a pesar de los esfuerzos realizados para repatriar a nuestros estudiantes de posgrado del extranjero, aún continúa la "fuga de cerebros" ya que estos esfuerzos no han sido suficientes para incorporarlos a la planta laboral del país a las instituciones o a los centros de investigación.

En cuanto a programas de calidad se refiere, se imparten 5 mil 168 programas de posgrado (especialización, maestría y doctorado), de los cuales 12.5% (649) se encuentra dentro del Padrón Nacional de Posgrado².

Por su parte, la inversión total en infraestructura en ciencia y tecnología en nuestro país ha sido limitada. De 1970 a 1999 fue de 5 mil 724 millones de dólares, cantidad que representa 40.2% de la inversión realizada por Brasil en el mismo periodo, 31.2% de la de España, 25.9% de la de Corea, 13.1% de la de Canadá y sólo el 0.65% de la de EUA.

4. Financiamiento insuficiente, inadecuado e inconsistente: En nuestro país, el nivel de gasto para ciencia y tecnología es menor respecto al de otras economías de la región, con un desarrollo equivalente y muy bajo respecto a las economías más dinámicas e industrializadas. Mientras que en México, en 2004, el gasto en investigación y desarrollo como relación del PIB fue de 0.41% (tabla 1), en Argentina fue de 0.44%, en Canadá de 1.93% y en Estados Unidos de 2.68%. Datos de 2003 muestran que este indicador fue de 0.95% para Brasil y 1.05% para España.

Asimismo, desde 1996, el gasto nacional para ciencia y tecnología no se ha incrementado más allá del 0.44%. Incluso, a partir de 2002, éste ha disminuido hasta llegar a 0.41% en 2004.

En la tabla 2, se presenta el gasto federal para ciencia y tecnología como porcentaje del PIB de México, así como el gasto programable del sector público federal como proporción del PIB para el periodo 1998- 2005. Para el primer indicador se observa una disminución de 0.46% en 1998 a 0.37% en 2005. Asimismo, el gasto programable del sector público federal como porcentaje del gasto federal para ciencia y tecnología muestra una caída para el mismo periodo de 2.96% a 2.12%.

Otro de los problemas estructurales que presenta el país es la baja inversión privada en ciencia y tecnología. Si bien se reconoce que la participación privada se ha incrementado últimamente por los estímulos fiscales, su proporción en el gasto total es baja (34.7%) si consideramos que en países como Japón, el sector productivo financia 74.5% del total, en Corea 74%, en EUA

- 1 IMD World Competitiveness Yearbook 2007. "The World Competitiveness Scoreboard 2007". URL: http://imd. ch/research/ publications/wcy/ upload/scoreboard. pdf, 5 de octubre de 2007.
- ² El Padrón Nacional de Posarado (PNP). es la vertiente del Programa para el Fortalecimiento del Posgrado Nacional (PFPN) en la que se reconoce a aquellos Programas consolidados que han alcanzado parámetros de calidad para clasificarlos como de "Alto Nivel" o "Competentes a Nivel Internacional".

Tabla 1. Gasto en investigación y desarrollo experimental como relación del PIB, por país.

63.8%, en España 48.4% y en Brasil 41% (tabla 3).3

Esta baja proporción en la inversión privada se explica, en gran parte, por la ausencia de políticas, instrumentos y mecanismos consistentes y ágiles que la apoyen e incentiven.

La falta de regularidad en el gasto es una problemática que se agrega a su reducido nivel y composición pública- privada. En términos dinámicos, el no poder mantener a lo largo del tiempo un ritmo sostenido de inversión en ciencia y tecnología merma significativamente, en los periodos de baja inversión, las capacidades adquiridas en periodos anteriores, ligadas a procesos de aprendizaje individual y organizacional, y crea un desincentivo a la permanencia de los distintos agentes que participan de este proceso.

5. Frágil y rezagada capacidad de innovación: Para esta problemática, se menciona en primer término la falta de innovación y la baja productividad. El resultado al que llegan diversos autores sobre el análisis del actual Sistema Nacional de Innovación en México coincide en las deficiencias que lo caracterizan: los esfuerzos de los actores involucrados se encuentran aislados y no han articulado una verdadera red de apoyo al desarrollo tecnológico; existen débiles eslabonamientos y flujos de conocimiento, una falta de entendimiento de las necesidades del sector productivo, escasa colaboración entre empresas y falta cooperación interinstitucional; la estructura está fragmentada, persisten el aislamiento, la falta de información y la duplicidad de esfuerzos.

Las características productivas que predominan en México se basan mayormente en el uso intensivo de mano de obra con poca preparación científica y tecnológica, lo que en parte se explica por el reducido número de investigadores integrantes de la fuerza de trabajo. En México, las limitaciones del Sistema Nacional de Investigación e Innovación obedecen, en gran medida, a la escasa demanda industrial de ciencia y tecnología. La economía mexicana descansa, en muchos casos, en empresas con componentes tecnológicos marginales que se limitan, en lo general, a desarrollar productos y servicios concebidos en el extranjero, lo cual genera muy poco valor agregado en términos de innovación.

Uno de los indicadores internacionales aplicado para medir la capacidad innovadora de un país son las patentes. En nuestro país las patentes solicitadas reflejan un bajo rendimiento innovador si se comparan con otros países. Por ejemplo, en 2003, en México se solicitaron 12 mil 207 patentes, mientras que en Japón 518 mil 809; en EUA 418 mil 377; en Reino Unido 312 mil 309; en Alemania 340 mil 025 y en Brasil 24 mil 731.

(Porcentaie)

Alemania 2.19 2.24 2.27 2.4 2.45 2.46 2.49 2.52 2.4 Argentina 0.42 0.42 0.41 0.45 0.44 0.42 0.39 0.41 0.4 Brasil 0.77 - - - 0.99 1.02 0.98 0.95 - Canadá 1.68 1.68 1.79 1.82 1.93 2.08 1.97 1.95 1.5 Corea 2.42 2.48 2.34 2.25 2.39 2.59 2.53 2.63 - Chile 0.58 0.54 0.54 0.55 0.56 0.57 0.6 - - EU 2.55 2.58 2.62 2.66 2.74 2.76 2.65 2.68 2.6 España 0.8 0.79 0.87 0.86 0.91 0.92 0.99 1.05 - Francia 2.27 2.19 2.14 2.16 2.15										
Argentina 0.42 0.42 0.41 0.45 0.44 0.42 0.39 0.41 0.48 Brasil 0.77 - - - 0.99 1.02 0.98 0.95 - Canadá 1.68 1.68 1.79 1.82 1.93 2.08 1.97 1.95 1.9 Corea 2.42 2.48 2.34 2.25 2.39 2.59 2.53 2.63 - Chile 0.58 0.54 0.54 0.55 0.56 0.57 0.6 - - - EU 2.55 2.58 2.62 2.66 2.74 2.76 2.65 2.68 2.6 España 0.8 0.79 0.87 0.86 0.91 0.92 0.99 1.05 - Francia 2.27 2.19 2.14 2.16 2.15 2.2 2.23 2.18 2.1 Italia 1.01 1.05 1.07 1.04	País	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Brasil 0.77 0.99 1.02 0.98 0.95 - Canadá 1.68 1.68 1.79 1.82 1.93 2.08 1.97 1.95 1.5 Corea 2.42 2.48 2.34 2.25 2.39 2.59 2.53 2.63 - Chile 0.58 0.54 0.54 0.55 0.56 0.57 0.6 EU 2.55 2.58 2.62 2.66 2.74 2.76 2.65 2.68 2.6 España 0.8 0.79 0.87 0.86 0.91 0.92 0.99 1.05 - Francia 2.27 2.19 2.14 2.16 2.15 2.2 2.23 2.18 2.1 Italia 1.01 1.05 1.07 1.04 1.07 1.11 1.16 Japón 2.78 2.84 2.95 2.96 2.99 3.07 3.12 3.15 - México 0.31 0.34 0.38 0.43 0.37 0.4 0.44 0.43 0.4 Reino Unido 1.88 1.81 1.8 1.87 1.86 1.87 1.89 1.88	Alemania	2.19	2.24	2.27	2.4	2.45	2.46	2.49	2.52	2.49
Canadá 1.68 1.68 1.79 1.82 1.93 2.08 1.97 1.95 1.95 Corea 2.42 2.48 2.34 2.25 2.39 2.59 2.53 2.63 - Chile 0.58 0.54 0.54 0.55 0.56 0.57 0.6 - - - EU 2.55 2.58 2.62 2.66 2.74 2.76 2.65 2.68 2.6 España 0.8 0.79 0.87 0.86 0.91 0.92 0.99 1.05 - Francia 2.27 2.19 2.14 2.16 2.15 2.2 2.23 2.18 2.1 Italia 1.01 1.05 1.07 1.04 1.07 1.11 1.16 - - Japón 2.78 2.84 2.95 2.96 2.99 3.07 3.12 3.15 - México 0.31 0.34 0.38 0.43	Argentina	0.42	0.42	0.41	0.45	0.44	0.42	0.39	0.41	0.44
Corea 2.42 2.48 2.34 2.25 2.39 2.59 2.53 2.63 - Chile 0.58 0.54 0.54 0.55 0.56 0.57 0.6 - - EU 2.55 2.58 2.62 2.66 2.74 2.76 2.65 2.68 2.6 España 0.8 0.79 0.87 0.86 0.91 0.92 0.99 1.05 - Francia 2.27 2.19 2.14 2.16 2.15 2.2 2.23 2.18 2.1 Italia 1.01 1.05 1.07 1.04 1.07 1.11 1.16 - - Japón 2.78 2.84 2.95 2.96 2.99 3.07 3.12 3.15 - México 0.31 0.34 0.38 0.43 0.37 0.4 0.44 0.43 0.4 Reino Unido 1.88 1.81 1.8 1.87 1.86	Brasil	0.77	-	-	-	0.99	1.02	0.98	0.95	-
Chile 0.58 0.54 0.54 0.55 0.56 0.57 0.6 - - EU 2.55 2.58 2.62 2.66 2.74 2.76 2.65 2.68 2.6 España 0.8 0.79 0.87 0.86 0.91 0.92 0.99 1.05 - Francia 2.27 2.19 2.14 2.16 2.15 2.2 2.23 2.18 2.1 Italia 1.01 1.05 1.07 1.04 1.07 1.11 1.16 - - Japón 2.78 2.84 2.95 2.96 2.99 3.07 3.12 3.15 - México 0.31 0.34 0.38 0.43 0.37 0.4 0.44 0.43 0.4 Reino Unido 1.88 1.81 1.8 1.87 1.86 1.87 1.89 1.88 -	Canadá	1.68	1.68	1.79	1.82	1.93	2.08	1.97	1.95	1.93
EU 2.55 2.58 2.62 2.66 2.74 2.76 2.65 2.68 2.6 España 0.8 0.79 0.87 0.86 0.91 0.92 0.99 1.05 - Francia 2.27 2.19 2.14 2.16 2.15 2.2 2.23 2.18 2.1 Italia 1.01 1.05 1.07 1.04 1.07 1.11 1.16 - - Japón 2.78 2.84 2.95 2.96 2.99 3.07 3.12 3.15 - México 0.31 0.34 0.38 0.43 0.37 0.4 0.44 0.43 0.4 Reino Unido 1.88 1.81 1.8 1.87 1.86 1.87 1.89 1.88 -	Corea	2.42	2.48	2.34	2.25	2.39	2.59	2.53	2.63	-
España 0.8 0.79 0.87 0.86 0.91 0.92 0.99 1.05 - Francia 2.27 2.19 2.14 2.16 2.15 2.2 2.23 2.18 2.1 Italia 1.01 1.05 1.07 1.04 1.07 1.11 1.16 - - Japón 2.78 2.84 2.95 2.96 2.99 3.07 3.12 3.15 - México 0.31 0.34 0.38 0.43 0.37 0.4 0.44 0.43 0.4 Reino Unido 1.88 1.81 1.8 1.87 1.86 1.87 1.89 1.88 -	Chile	0.58	0.54	0.54	0.55	0.56	0.57	0.6	-	-
Francia 2.27 2.19 2.14 2.16 2.15 2.2 2.23 2.18 2.1 Italia 1.01 1.05 1.07 1.04 1.07 1.11 1.16 - - Japón 2.78 2.84 2.95 2.96 2.99 3.07 3.12 3.15 - México 0.31 0.34 0.38 0.43 0.37 0.4 0.44 0.43 0.4 Reino Unido 1.88 1.81 1.8 1.87 1.86 1.87 1.89 1.88 -	EU	2.55	2.58	2.62	2.66	2.74	2.76	2.65	2.68	2.68
Italia 1.01 1.05 1.07 1.04 1.07 1.11 1.16 - - Japón 2.78 2.84 2.95 2.96 2.99 3.07 3.12 3.15 - México 0.31 0.34 0.38 0.43 0.37 0.4 0.44 0.43 0.4 Reino Unido 1.88 1.81 1.8 1.87 1.86 1.87 1.89 1.88 -	España	0.8	0.79	0.87	0.86	0.91	0.92	0.99	1.05	-
Japón 2.78 2.84 2.95 2.96 2.99 3.07 3.12 3.15 - México 0.31 0.34 0.38 0.43 0.37 0.4 0.44 0.43 0.4 Reino Unido 1.88 1.81 1.8 1.87 1.86 1.87 1.89 1.88 -	Francia	2.27	2.19	2.14	2.16	2.15	2.2	2.23	2.18	2.16
México 0.31 0.34 0.38 0.43 0.37 0.4 0.44 0.43 0.4 Reino Unido 1.88 1.81 1.8 1.87 1.86 1.87 1.89 1.88 -	Italia	1.01	1.05	1.07	1.04	1.07	1.11	1.16	-	-
Reino Unido 1.88 1.81 1.8 1.87 1.86 1.87 1.89 1.88 -	Japón	2.78	2.84	2.95	2.96	2.99	3.07	3.12	3.15	-
	México	0.31	0.34	0.38	0.43	0.37	0.4	0.44	0.43	0.41
Suecia - 3.54 - 3.65 - 4.29 - 3.98 -	Reino Unido	1.88	1.81	1.8	1.87	1.86	1.87	1.89	1.88	-
	Suecia	-	3.54	-	3.65	-	4.29	-	3.98	-

Fuente: Datos obtenidos del Sistema Integrado de información sobre Investigación Científica y Tecnológica, CONACYT. URL:// http://www.siicyt.gob.mx/siicyt/referencias/datos_estadisticos.do

Tabla 2. Gasto Federal para Ciencia y Tecnología (GFCyT), PIB y Gasto Programable del Sector Público (GPSPF) en México. 1998 -2005 (Millones de pesos a precios de 2005)

Año	Gasto Federal en Ciencia y Tecnología (GFCyT)	PIB	Porcentaje del GFCyT en el PIB.	Gasto Programable del Sector Público Federal (GPSPF)	Porcentaje del GFCyT en el GPSPF
1998	31,947	6,910,916	0.46	1,078,571	2.96
1999	29,324	7,180,377	0.41	1,110,075	2.64
2000	31,898	7,650,122	0.42	1,190,134	2.68
2001	31,530	7,637,270	0.41	1,231,595	2.56
2002	29,944	7,703,029	0.39	1,325,972	2.26
2003	33,180	7,805,948	0.43	1,405,851	2.36
2004	29,477	8,134,494	0.36	1,399,332	2.11
2005	31,338	8,374,349	0.37	1,477,368	2.12

Fuente: Datos obtenidos del Sistema Integrado de información sobre Investigación Científica y Tecnológica, CONACYT. URL:// http://www.siicyt.gob.mx/siicyt/referencias/datos_estadisticos.do

En segundo término, se observa una debilidad entre los lazos para la vinculación, entre las estructuras de generación y transmisión de conocimientos y en los procesos de crecimiento económico e, incluso, de bienestar social. Se carece de políticas que fomenten la relación universidadempresa para que los egresados de la educación superior, destacadamente los posgraduados, sean absorbidos por el sector productivo público y privado, e incorporados a las actividades que crean valor. Aunado a lo anterior, no se cuenta con organismos que promuevan la interacción entre las partes, ni con políticas públicas de institucionalización y fomento en las relaciones entre quienes participan en investigaciones científicas y el sistema productivo nacional.

Tabla 3. Porcentajes del Gasto en Investigación y Desarrollo Experimental financiado por las empresas, por país. (Porcentaje)

-											
País	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004		
Alemania	59.6	61.3	62.4	65.4	66	65.7	65.5	66.3	67.1		
Argentina	-	27.2	27	25.8	23.3	20.8	24.3	26.3	30.7		
Brasil	40	-	-	-	38.2	37.3	39.5	41	-		
Canadá	46.3	48	45.7	44.9	44.6	49.4	49.3	47.5	46.2		
Corea	77.8	72.5	69.1	70	72.4	72.5	72.2	74	-		
Chile	22.4	16	16.2	17.1	23	24.9	34.4	35.2	-		
EU	62.4	64	65.4	67.1	69.5	67.8	65.4	63.8	63.7		
España	45.5	44.7	49.8	48.9	49.7	47.2	48.9	48.4	-		
Francia	48.5	51.6	53.5	54.1	52.5	54.2	52.1	50.8	-		
Japón	73.4	74	72.6	72.2	72.4	73	73.9	74.5	-		
México	19.4	16.9	23.6	23.6	29.4	29.8	30.6	34.7	35.6		
Reino Unido	47.6	49.9	47.6	48.5	48.3	46.9	46.1	43.9	-		
Suecia	-	67.8	-	67.5	-	71.5	-	65	-		

Fuente: Datos obtenidos del Sistema Integrado de información sobre Investigación Científica y Tecnológica, CONACYT. URL:// http://www.siicyt.gob.mx/siicyt/referencias/datos_estadisticos.do

Las políticas en ciencia y tecnología no están vinculadas a otras políticas públicas, lo cual sería indispensable dado el papel que pueden asumir en la resolución de diferentes problemáticas relacionadas al desarrollo productivo. Para que este conjunto de políticas genere efectos sinérgicos es necesaria la articulación entre las mismas.

Como tercera problemática está el de tener un marco jurídico inadecuado que no propicia la innovación, aún cuando nuestro marco jurídico actual haya tenido cambios importantes a favor del desarrollo de la ciencia y de la tecnología. Sin embargo, en la práctica, no se han implementado aún muchas de las acciones previstas.

- 6. Alta concentración de actividades: principalmente en México, las actividades de la ciencia y la tecnología están concentradas en el Distrito Federal en términos de investigadores (50%), programas de posgrado (34%) y estudiantes de esos programas (62%). De los 649 programas de "Alto Nivel" o "Competentes a Nivel Internacional", 197 se ubican en el DF, seguido por Nuevo León con 59 y Jalisco y Puebla con 42. Hay 13 estados de la república en los que no existen programas de este tipo. Además, los instrumentos de apoyo (fondos y estímulos fiscales) continúan reflejando una concentración alta en el DF que absorbió, en el periodo 2002-2004, 51% de los recursos.
- 7. Ausencia de una visión de largo plazo y de políticas públicas: México sigue contando con planes sexenales que no facilitan la continuidad de políticas y programas en ciencia y tecnología ni con un ejercicio prospectivo a escala nacional, sectorial y regional, que conduzca a la selección de áreas científicas y tecnológicas clave, en las que se orienten esfuerzos de asignación de recursos en función del desarrollo de disciplinas, la solución de problemas nacionales, los retos y derroteros internacionales y las capacidades y oportunidades de nuestro país.

Se carece de una visión compartida y una actitud de sensibilidad de los encargados de

formular políticas hacia el valor del conocimiento científico y tecnológico. No se ha logrado la necesaria articulación de las políticas públicas de fomento al desarrollo científico y tecnológico con las estrategias de los agentes privados e institucionales, lo cual requiere de la participación de tales agentes en el diseño, la instrumentación y evaluación de la política.

- 8. Desatención a oportunidades y áreas estratégicas del conocimiento: los sectores y las áreas estratégicas del conocimiento en México no han tenido una traducción que se exprese en una política nacional para ciencia y tecnología que las ubique como prioridades temáticas sectoriales con una visión estratégica articulada que fomenten la relación gobierno-sector privado para facilitar la identificación de los sectores, bienes y servicios en los que las ventajas competitivas y la competitividad de las empresas las coloquen a la vanguardia a nivel nacional y frente a otros países.
- 9. Debilidades e insuficiencias del modelo institucional: en el modelo institucional actual de la ciencia y la tecnología, se observa que la política en esta materia se encuentra en un proceso de tránsito, de una política gubernamental a una política pública. Los cambios institucionales recientes representaron avances importantes, pero resultaron insuficientes. Se debe buscar un diseño en red en el cual el Conacyt, o algún órgano equivalente, tenga la capacidad de orientar efectivamente tal política. El actual sistema de planeación y evaluación no permite establecer con claridad los comportamientos, sectores y áreas que se quieren incentivar e impulsar; y es necesario realizar cambios adicionales al diseño institucional de la política científica y tecnológica.

La ciencia y la tecnología en otros países

Del estudio realizado se analizaron algunos países seleccionados, tales como Suecia, Alemania, Estados Unidos y Japón, mismos que cuentan con un alto gasto en investigación y desarrollo experimental con relación al PIB o para aquellos países latinoamericanos como Brasil, Chile y Argentina que mantienen este indicador por encima de México; encontramos que, en cuanto a su estructura se refiere:

- La mayoría de los países cuentan con ministerios de Estado que dirigen la política en ciencia, tecnología e innovación.
- Los gabinetes de Estado son los encargados de definir las políticas en ciencia, tecnología e innovación.
 Estos pueden ser Ministerios, Consejos de Investigación u Oficinas de Presidencia.
- Separación entre la educación superior y la investigación.

- Las responsabilidades para los diferentes campos de investigación se encuentran divididos entre varios Ministerios.
- En los países industrializados, la investigación se realiza principalmente por la industria, seguida de las universidades, los centros, agencias o fundaciones públicas de investigación, mientras que en los países de América Latina, el mayor porcentaje se desarrolla en las universidades.
- Responsabilidades estatales y federales para el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación.

Por su parte, en inversión:

- Los países industrializados invierten en ciencia, tecnología e innovación cerca del 3% de su PIB.
- En el caso de los países industrializados, las metas de inversión buscan mantener o en algunos casos incrementar el gasto en ciencia, tecnología e innovación, mientras que los países latinoamericanos analizados proponen aumentar considerablemente este indicador.
- En todos los países industrializados, la mayor fuente de financiamiento para ciencia, tecnología e innovación (alrededor del 75%) es la industria. mientras que, en el caso de los países latinoamericanos, continúa siendo el Estado.
- En todos los casos analizados, para la asignación del presupuesto, el Poder Ejecutivo propone dichos recursos al Legislativo, quien posteriormente los aprueba.
- La mayoría de los países cuenta con un consejo, que entre sus funciones, se encuentra la distribución del presupuesto.

En relación con las políticas a seguir, se observó que todos los países parten del argumento de que la ciencia, la tecnología y la innovación deben permitirle al país un desarrollo económico, social y cultural.

Asimismo, entre las políticas a seguir para el desarrollo de la ciencia y la tecnología en Suecia, Alemania, Japón y Estados Unidos, se encuentran, entre otras:

- El establecimiento de objetivos nacionales para la inversión pública y privada en investigación y desarrollo.
- La consolidación y la creación de centros o redes de excelencia.
- El desarrollo de sociedades público- privadas para la investigación y desarrollo.
- El mejoramiento de la cooperación de la investigación y desarrollo y la transferencia de tecnología.
- Las concesiones para apoyar negocios en investigación y desarrollo y la colaboración en dichos rubros.
- El desarrollo de mejores condiciones de empleo para atraer a investigadores.
- El aumento de la movilidad de investigadores.
- Llevar a cabo programas específicos de investigación.

- El desarrollo de agendas de investigación de largo plazo.
- El establecimiento de centros internacionalmente competitivos de excelencia en todos los campos científicos.
- Los programas de cooperación entre el Estado y la industria.
- El desarrollo e implementación de estructuras más efectivas para la relación entre las instituciones de educación superior y el sector productivo.
- El desarrollo de condiciones más favorables para capital de riesgo, fundación de compañías e innovación en pequeñas y medianas empresas.
- Las promociones a científicos jóvenes de excelencia.
- El incremento de la participación de las pequeñas y medianas empresas en procesos de innovación.
- El mejoramiento (internacional) de los derechos de propiedad intelectual.
- El incremento en el uso de estándares de innovación.
- El incremento en el uso de la procuración pública para la innovación.
- El desarrollo de una gran cantidad de recursos humanos con la finalidad de producir excelentes hallazgos en investigación, creación y un ambiente competitivo.
- El establecimiento de los estándares educativos incentivando a los jóvenes de distintos niveles a escoger carreras científicas y tecnológicas.
- El apoyo gubernamental a instituciones de investigación.

Por su parte, en los países latinoamericanos las políticas para el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación se enfocan principalmente a:

- Aumentar la base científica y de la capacidad tecnológica.
- Mejorar la inserción de profesionales con posgrado en las empresas.
- Promover la innovación tecnológica en las empresas.
- Enfocar la ciencia, la tecnología y la innovación para el desarrollo social.
- Fortalecer y expandir los centros de excelencia que desarrollen investigación de alta calidad en áreas temáticas de importancia estratégica.
- Establecer y perfeccionar las redes internacionales de investigación cooperativa, que posibiliten el acceso de investigadores nacionales a conocimientos de frontera.
- Establecer, ampliar y/o fortalecer las capacidades regionales de innovación en áreas estratégicas para su propio desarrollo.
- Fortalecer la innovación, la modernización y la vinculación tecnológica en los sectores primario y secundario.
- Redistribuir por regiones los recursos para ciencia, tecnología e innovación.

 Establecer consorcios tecnológicos empresariales para la innovación.

Propuestas para el desarrollo de la ciencia y la tecnología en México

Los resultados del "Análisis y Estudio sobre el fortalecimiento de la ciencia y tecnología en México y experiencia internacional" en el cual se considera un análisis de las diversas propuestas para el fortalecimiento de la ciencia, la tecnología y la innovación en nuestro país, extraídas del Plan Nacional de Desarrollo; del documento "Bases para una Política de Estado en Ciencia, Tecnología e Innovación en México" del Foro Consultivo Científico y Tecnológico; de la Feria de Ciencia y Tecnología (realizada en Cámara de Diputados del 18 al 20 de septiembre de 2007); de las iniciativas presentadas en el Congreso de la Unión durante las LVIII, LIX y LX (hasta el segundo periodo ordinario del segundo año legislativo) legislaturas; del foro temático: Garantía Social realizado en el marco de la Ley para la Reforma del Estado en junio de 2007; así como del estudio internacional anteriormente mencionado, nos indican que para fortalecer el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología se requiere de políticas de Estado a corto, mediano y largo plazo que permitan fortalecer la cadena compuesta por los siguientes eslabones: educación, ciencia básica y aplicada, tecnología e innovación, buscando generar condiciones para un desarrollo constante y una mejora en las condiciones de vida de los mexicanos; de esta forma la ciencia, la tecnología y la innovación coadyuvarán al desarrollo económico, social y cultural de México.

Es necesario que la política de Estado a definir contenga objetivos estratégicos sensibles al mejor funcionamiento de los mercados relacionados con la innovación, un apalancamiento mutuo entre inversiones privadas y públicas en investigación y desarrollo, el reforzamiento del sistema de ciencia y tecnología e innovación y una mejora sustancial en la acción del gobierno.

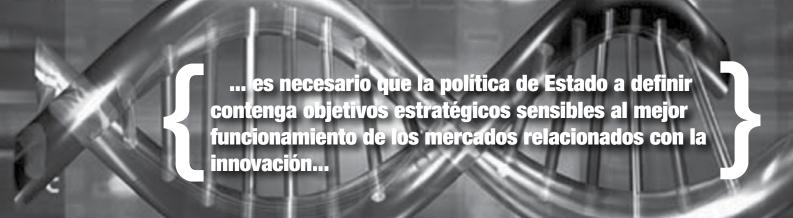
En primera instancia, se considera relevante reformar la fracción V del artículo 3º constitucional para incluir, como obligación del Estado, realizar investigación científica y tecnológica a través de las instituciones creadas para tal objeto, así como apoyar la investigación que se lleve a cabo en las universidades e instituciones públicas.

Para que estas políticas logren incidir en el desarrollo nacional de nuestro país, se requiere que los poderes públicos promuevan la ciencia, la investigación científica y el desarrollo tecnológico en beneficio del interés general de la nación y la participación de los investigadores y tecnólogos en la definición de las políticas nacionales dirigidas a estas materias.

Para consolidar estas políticas se propone la creación de una secretaría de Estado que se encargue exclusivamente de garantizar el desarrollo nacional de la ciencia, la tecnología y la innovación, así como su inclusión en los diversos sectores productivos y sociales. Para ello, se requiere que todos los sectores vinculados a la ciencia y a la tecnología se encuentren representados, principalmente en la comunidad científica y en el Congreso de la Unión.

Además, para fortalecer nuestro sistema de ciencia, tecnología e innovación y disminuir los diversos problemas que presenta, es necesario:

- Incrementar la investigación científica y tecnológica de las instituciones de educación superior y de los Centros Públicos de Investigación orientada a la atención de las necesidades nacionales y regionales y promover la transferencia de conocimiento.
- Identificar alternativas para lograr la innovación y la competitividad que México requiere para su desarrollo.
- 3. Fortalecer la formación e inserción profesional de recursos humanos en ciencia y tecnología, orientados a la atención de las necesidades sociales, económicas, ambientales y culturales a nivel nacional y regional.
- 4. Fomento de la movilidad de recursos humanos en ciencia y tecnología entre academia y sector productivo y empresarial y entre regiones.
- 5. Repatriación de investigadores mexicanos residentes en el extranjero, reclutamiento de no-nacionales en áreas estratégicas, estancias posdoctorales y apertura de nuevas plazas orientadas a la renovación generacional.
- 6. Fortalecimiento del binomio educación-investigación en las universidades.
- Marco regulatorio estatal para el desarrollo y fomento de la ciencia, tecnología e innovación.
- 8. Creación de Comisiones Estatales de Ciencia y Tecnología en congresos locales, con objeto de impulsar todas aquellas iniciativas a promover el desarrollo integral de la ciencia y tecnología en sus entidades federativas.
- Consolidar e incrementar las capacidades científicas y tecnológicas, promoviendo la calidad de la investigación hacia la excelencia, e incrementando los vínculos nacionales.
- Identificar alternativas para lograr la innovación y la competitividad que México requiere para su desarrollo.
- 11. Crear un vínculo estrecho entre el sector público, la academia y el sector empresarial.
- 12. Fortalecer los mecanismos de vinculación entre los académicos, investigadores y el sector productivo, para ser competitivos.
- 13. Cambio de paradigma de una sociedad productiva que produce bienes con bajo valor agregado a una sociedad del conocimiento, a una que genere bienes con alto valor agregado, apuntalados



- por la generación de nuevo conocimiento y en el desarrollo y la innovación tecnológica.
- 14. Articulación del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, estableciendo un vínculo más estrecho entre los centros educativos y de investigación y el sector productivo, de forma que los recursos tengan el mayor impacto posible sobre la competitividad de la economía.
- 15. Fomentar las actividades de investigación y desarrollo, la capacidad innovativa y la difusión tecnológica del sector productivo y empresarial, con especial atención a las PYMES.
- 16. Revisar el Sistema Nacional de Investigadores (SIN), a fin de que se privilegien las patentes.
- 17. Descentralización de las actividades científicas, tecnológicas y de innovación con el objeto de contribuir al desarrollo regional, al estudio de las necesidades locales, y al desarrollo y diseño de tecnologías adecuadas para potenciar la producción en las diferentes regiones del país.
- Impulsar Fondos de Inversión Regional para incentivar la investigación científica.
- 19. Transformar la organización del sistema público de investigación. Esta transformación debería estar orientada hacia criterios de calidad, excelencia, pertinencia y renovación generacional.
- **20.** Fomento a la investigación pertinente orientada a sectores estratégicos.
- 21. Fortalecer las capacidades de transferencia de tecnología y de vinculación de los agentes del sistema de ciencia, tecnología e innovación, por medio de reformas regulatorias y la creación de incentivos específicos.

Sin embargo, para lograr estos objetivos, es indispensable una mayor inversión pública y privada que le otorgue viabilidad, para lo cual se propone:

- Establecer la meta de que el porcentaje del PIB para inversión en ciencia y tecnología alcance el 3% para el 2020 y elevar este porcentaje a rango constitucional.
- 2. Establecer una política de Estado en materia de presupuesto para ciencia y tecnología. Incremen-

- tar los recursos presupuestales a la ciencia y la tecnología con una inversión estratégica y sostenida. Presupuestos multianuales.
- 3. Otorgar incrementos anuales extraordinarios al presupuesto asignado a ciencia y tecnología.
- 4. Identificar con mayor precisión el gasto realizado en ciencia y tecnología, y focalizar la inversión tanto en actividades económicas con alto impacto, como en actividades científicas prioritarias.
- 5. Articular políticas promotoras de la ciencia y la tecnología que tengan como base una descentralización de los fondos públicos y etiquetar recursos directos a los estados para el fortalecimiento de estas actividades.
- 6. Realización de foros a fin de construir una agenda legislativa común con el sector privado, académico y los tres niveles de gobierno para contribuir de manera decidida a un conjunto de apoyos directos para la ciencia y la tecnología.
- Aumentar el tope del incentivo fiscal señalado en el artículo 219 de la Ley del ISR para la industria privada nacional.
- 8. Revisar y eventualmente incrementar el financiamiento privado para ciencia y tecnología por la vía de exenciones fiscales.
- 9. Establecer que los recursos autogenerados por los centros públicos de investigación sean aplicados de manera inmediata en los propios centros que los generan para su fortalecimiento, sin tener que concentrarlos previamente en la Tesorería de la Federación.

En conclusión, la ciencia, la tecnología y la innovación son elementos clave para elevar la competitividad nacional e incentivar el crecimiento económico y la creación de empleos. Empero, el sistema de ciencia, tecnología e innovación presenta importantes retos. Para alcanzar el desarrollo de nuestro país no debemos postergar más su incidencia en nuestra sociedad.

*1 Maestra en Ingeniería; investigadora en la Dirección General de Estudios Legislativos: Investigaciones Sociales, del IILSENBD.