



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

LA DESCENTRALIZACIÓN COMO PROCESO
TENDIENTE A ELABORAR POLÍTICAS
PÚBLICAS PARA ATENDER DEMANDAS DE
LOS GRUPOS DE INTERÉS, EL CASO DE LOS
GRUPOS EMPRESARIALES, EN EL PERÍODO
2000-2003.

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

ALFREDO CAMPOS LUGO

ASESOR: DRA. ARACELI PARRA TOLEDO

AGOSTO, 2006



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICADO A QUIENES ME DIERON VIDAS Y ENSEÑANZAS...¡MIS PADRES!

Mirad, que ahí veo a mi padre
Mirad, que ahí veo a mi madre
A mis hermanas....y hermanos
Mirad, que ahí veo la línea de.....
Mis ancestros, hasta el principio.
Mirad, me llaman.
Me invitan a que tome mi lugar con ellos.
En el Omeyocan
Donde los valientes... puedan vivir...
... para siempre

AGRADECIMIENTOS

Mi reconocimiento al Mtro. Juan Montes de Oca Malvaéz, Lic. Martín de Jesús Díaz Vázquez, Lic. José Albino Hernández Escobedo, Mtro. Enrique Bailleres Helguera; y una especial y entrañable distinción a la Dra. Araceli Parra Toledo por hacer posible el presente documento.

INDICE

	PAGINA
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULOS	
1. MARCO TEORICO CONTEXTUAL	6
1.1 El Estado	6
1.2 Gobierno	10
1.3 Política pública	13
1.4 Grupo empresarial	16
1.5 Descentralización gubernamental	18
1.6 Reforma del Estado	24
2. EL VÍNCULO ENTRE EL GOBIERNO Y LOS GRUPOS EMPRESARIALES.	28
2.1 La relación de la descentralización gubernamental con la reforma del Estado.	28
2.2 La relación entre los grupos empresariales y el gobierno mexicano.	36
2.3 Los intereses que tienen los grupos empresariales, para concretizar el proceso de descentralización gubernamental.	41
3. LA EVALUACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y SU RELACIÓN CON LOS GRUPOS EMPRESARIALES.	47
3.1 Evaluación del avance de la descentralización política en el gobierno Federal.	48
3.2 Tendencias y observaciones de los grupos empresariales a las labores gubernamentales de carácter descentralizador.	54
3.3 La tendencia actual de elaboración de política pública dirigida a los empresarios.	60
CONCLUSIONES	66
BIBLIOGRAFIA	71
ANEXO : Cuadro de análisis comparativo de la evolución de la ley de Cámaras Empresariales.	

INTRODUCCIÓN

El conjunto de transformaciones del México contemporáneo exige a los diversos actores políticos y sociales revisar las formas de conducción, administración, pero sobre todo seleccionar los instrumentos adecuados para aplicar los escasos recursos en aquellos rubros que son considerados prioritarios, lo que implica desarrollar no sólo una filosofía ética en el actual profesional de la Administración Pública y agregar a ello el manejo de conceptos que le permitan comprender y explicar al mundo que le rodea.

Tratar de separar la administración pública de la ciencia política, implica la simplificación del estudio de la ciencia como tal, pero se pierde en análisis y profundidad en el estudio de la realidad que siempre rebasa por su propia dinámica a la teoría, además de dotar al estudioso de una visión unilateral, considerando como prioridad el aspecto técnico de la administración con sus elementos matemáticos y economicistas para medir el avance social con números y olvidar la relación política como un elemento que puede ser determinante en la instrumentación de las acciones del gobierno.

La política pública, es vista como un instrumento que puede subsanar la distancia entre lo técnico y lo político, llegar al consenso necesario que convenza a quienes participan en el diseño, gestión implementación y evaluación, es decir en el ciclo propio del instrumento, convencer al gobierno, al sector académico, empresarial y social cada uno con una visión distinta del mismo problema exige crear un ambiente político favorable al dialogo y a la discusión de las ideas.

El intercambio de ideas es de lo que carece el México de nuestros días, prevalece una estructura autoritaria y piramidal carente de iniciativas innovadoras, se aplica entonces una frase que parecía estar rebasada “estar fuera del presupuesto es vivir en el error”, una gran parte de los servidores públicos carecen del compromiso que exige la Administración pública.

Ese compromiso obliga a los sectores sociales a buscar opciones distintas a las institucionales y resolver problemas que pueden resultar triviales y son trascendentes con

el transcurrir del tiempo, esa incapacidad institucional es la causa de la ilegitimidad de las autoridades ante la sociedad.

Uno de los sectores sociales que ha rebasado al gobierno en la labor de dar respuestas rápidas en proporcionar servicios a la población son los empresarios, en específico los grupos empresariales, quienes mediante su participación en servicios como salud, educación, y la concesión de algunos servicios que fueron mejorados, sumado a lo anterior la intervención abierta en la vida política, han ganado puestos de elección popular.

El descuido de los empresarios, por parte del gobierno, incentiva al sector a buscar alianzas que resultaron redituables a largo plazo. “Se trataba de cambiar el esquema económico, la ideología que había sustentado al anterior, la base jurídica en que aquel se fundaba, el pacto social, es decir, las relaciones o alianzas políticas sobre las que se desarrollo el poderoso Estado interventor.”¹

Para el gobierno es necesario recuperar los espacios políticos y legítimos perdidos, y uno de sus desafíos es iniciar un proceso de reformas institucionales que permitan participar a la sociedad, en decisiones que afectan en directo a la población, el problema central es que se desconoce el grado de avance de la descentralización política y el tipo de políticas públicas que se están planeando para dar atención a los grupos de interés, en específico, a los grupos empresariales.

La carencia de información con respecto al tema de descentralización política, la desinformación social que predomina, el desinterés de los servidores públicos en los tres niveles de gobierno para la transformación institucional obliga a proponer la siguiente pregunta ¿Cuál es el avance del proceso descentralización política que se ha obtenido durante el período 2000 – 2003 y conocer los instrumentos de política pública que se han utilizado para medir los adelantos?

Es probable que el cuestionamiento sea general en el sentido de la extensión de lo que implica la descentralización política, el extenso trabajo para reorganizar a 32

¹ Concheiro Bórquez, Elvira, *El gran acuerdo Gobierno y empresarios en la modernización salinista*, UNAM, Ilec., México DF, 1996, p. 59.

entidades federativas y casi 2500 municipios con características culturales, geográficas, económicas y administrativas distintas y añadiendo los obstáculos que se presentan de continuo, como lo es sobretodo la resistencia al cambio.

Sin embargo para no dejar sin respuesta a la pregunta ya expuesta se parte de la siguiente hipótesis: se considera que el proceso de descentralización en la toma de decisiones, en el Poder Ejecutivo Federal carece de un plan para desarrollar e implementar políticas públicas, que cuenten con la participación de grupos empresariales, tendientes a delegar atribuciones a nivel estatal y municipal.

La importancia de desarticular la estructura piramidal y autoritaria, a nivel federal, radica en dar un mayor margen de acción a niveles de gobierno que permanecen al margen de las acciones de gobierno trascendentales, por la cantidad de recursos que se invierten y por las consecuencias directas o indirectas de tipo político, social, económico y cultural.

El objeto del presente escrito es conocer el avance de descentralización política alcanzado en el Poder Ejecutivo Federal en el aspecto de la toma de decisiones para analizar alguna estrategia en materia de política pública que de atención a las demandas de los empresarios. Es de esperarse que con este estudio se pueda obtener un panorama amplio y comprender el actuar un sector social que ha dejado la clandestinidad política.

La metodología a utilizar para el presente análisis es el de la política pública, porque "...el eje permanente del análisis y diseño convencional de las políticas públicas sigue siendo la decisión de gobierno."² Y precisamente la descentralización política relaciona al instrumento de gobierno, como lo es la política, con su forma de aplicación, la decisión.

No deja de ser el caso un análisis exploratorio, debido a que se tiene un conjunto de aportaciones que se encuentran vagamente vinculadas con el tema de investigación, para posteriormente ser abordados mediante un examen descriptivo que permita la explicación de determinados eventos.

² Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Fondo de Cultura Económica, México, 2^a reimp., 2005, p. 24.

Para la obtención de la información, se hizo una recopilación documental bibliográfica y hemerográfica, complementándola con datos obtenidos de Internet, en el que se incluyeron datos, previo análisis, que dio a conocer el Instituto Nacional del Federalismo en su portal en la red, con aspectos que complementaron la información en su última fase, para realizar la evaluación.

El contenido del primer capítulo expondrá un análisis general de los conceptos que serán utilizados de manera frecuente, algunos de estos son Estado, Gobierno, Descentralización política, y otros; para comprender y explicar aspectos, características y herramientas básicas que componen a la política pública y con las que se trabaja hasta hacerla parte de la agenda de gobierno, es decir hacerlo prioritario entre los actores políticos y sociales.

En este caso el desafío para las instituciones y los administradores públicos es mantener una estrategia que permita diseñar, reelaborar e incluso construir una propuesta de tratamiento dirigida hacia aquellos actores que desean influir en la descentralización política para el caso en particular, se hace referencia a los grupos empresariales.

En el segundo apartado, se analizarán las condiciones que estrechan la relación entre dos procesos conocidos como, descentralización política y reforma del Estado, los actores involucrados y las posibles combinaciones que en su momento hacen clara las políticas, acciones y metas, presentadas como propuestas en un entorno de manejo de poder en el que factores económicos y políticos se combinan de manera constante.

En el contexto descrito es relevante la coincidencia en la estrategia, sin dejar de lado que sus adaptaciones pertenecen a contextos distintos, la reforma del Estado corresponde a hacer frente a un proceso de adaptabilidad exógeno, es decir, enfrentar las condiciones externas de competencia comercial, que determinan transformaciones a nivel mundial; la Descentralización política atañe más a una transformación de instituciones en un complejo entramado de relaciones de fuerza entre las organizaciones sociales, factores de poder y gobierno, con intereses contrapuestos, para tratar de democratizar las instituciones.

El entorno cambiante influye en las relaciones sociales y políticas, incita a los grupos organizados a mantener un pensamiento unilateral, con una actitud negativa para adoptar lineamientos a favor del interés público, prestándose al debate sólo para obtener beneficios de corto plazo; el proceso de descentralización política no es la excepción, como se podrá apreciar en el contenido del tercer apartado.

El contenido busca evaluar los avances en materia de descentralización política con datos e información relevante, expresados en términos cuantitativos; las instituciones involucradas en los trabajos, observaciones a señalar en aspectos cualitativos, expresar en términos jurídicos y legítimos la evaluación de la intervención de los empresarios en una política pública descentralizadora y los desafíos para una fracción del sector empresarial que es relegado por parte del gobierno.

Uno de los resultados de la presente investigación se expresa en el cuadro comparativo anexo que contienen los distintos cambios que desde principios del siglo pasado, 12 de junio de 1908, se le ha efectuado a la Ley de Cámaras Empresariales, y funciona como marco jurídico regulatorio de las empresas agrupadas y organizadas en cámaras, para funcionar como entidades que incentiven el desarrollo nacional; clasificadas en el sector privado de la economía de acuerdo a lo estipulado en el Art. 25, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Capítulo I

MARCO TEORICO CONTEXTUAL

Existe una inicial necesidad de expresar un análisis general de los conceptos que en el contenido del escrito serán utilizados de manera frecuente, algunos de estos son Estado, Gobierno, Descentralización política, y otros, para comprender el escenario en que se desarrolla un tema para la agenda de gobierno fundamental para el futuro de una nación, como lo es el proceso de descentralización política, en el que participan actores políticos y sociales.

En el marco en que se considera que el proceso de descentralización política en la toma de decisiones, en el Poder Ejecutivo Federal carece de un plan para desarrollar e implementar políticas públicas, que cuenten con la participación de grupos empresariales, tendientes a delegar atribuciones a escala estatal y municipal.

En este caso el desafío para las instituciones es mantener una estrategia que permita diseñar, reelaborar e incluso construir una propuesta de tratamiento dirigida hacia aquellos actores que desean influir en la descentralización para el caso en particular, se hace referencia a los grupos empresariales.

1.1 EL ESTADO

El continuo desarrollo de la nación, sus características, la organización social, el futuro que se encuentra acotado por un conjunto de acontecimientos históricos que determinan el presente, son producto directo de una entidad que tiene la libertad de decidir el sendero que habrá de seguirse, sus atribuciones le permiten definir las estrategias a aplicar en el corto, mediano y largo plazo para cumplir con los objetivos en el sector económico, político, social y cultural.

Hasta el presente es el Estado quien por sus atribuciones desempeña la tarea de dar una dirección, control y sentido a las distintas fuerzas que componen al país, sin embargo, pese a su importancia es común el desconocimiento del concepto; su comprensión entre los líderes políticos, los servidores públicos y la población, facilitaría abrir la discusión a temas más amplios como las formas de organización, aspectos específicos que lo hacen

singular y diferente ante otras instancias, como son el Gobierno y la Administración Pública.

“El Estado es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas.”¹

La aceptación de participar, estructurarse al interior, adoptar una misión por parte de cada fuerza política e interactuar con conglomerados del mismo nivel pero con distinto objetivo, el talento para encontrar puntos de coincidencia, es lo que le dá al Estado la connotación de organización; en consecuencia el equilibrio y la estabilidad dependen de la cantidad de satisfactores que se generen con el conjunto de recursos disponibles, para dar respuesta a demandas concretas.

La capacidad para encontrar puntos de concordancia entre las distintas factores de poder exige definir un conjunto de reglas claras que abran causas de participación, en este caso el instrumento idóneo es la ley fundamental, que para el hecho se conoce como Constitución Política, en ella se dictan las pautas de conducta social, se precisan objetivos, se definen tareas y funciones sustantivas.

Otra de sus particularidades es la soberanía, entendiéndose está como una capacidad de autodeterminación tanto al interior como en su actuar con otros Estados-Nación, que se ejerce en un espacio geográfico delimitado, conocido como territorio, al exterior se expresa mediante la participación de representantes en las organizaciones de carácter internacional, en donde se manifiesta y se defienden los intereses de la patria.

Para Harold Laski, “el Estado es una fuente suprema que toma las decisiones en vista de fundamentos legítimos y adecuados, mediante la coordinación de diferentes grados de voluntades separadas para actuar de modo que se alcance un fin determinado.”² Es el punto donde se concreta la voluntad general.

¹ Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1990, p.60.

² Serra Rojas, Andrés, *Ciencia Política*, Porrúa, México, 1985, p.202.

La relevancia de la toma de decisiones como atribución del ente del que se habla, implica que las fuerzas políticas participantes, a pesar de los objetivos encontrados, adopten en mayor o en menor medida el compromiso de seguir los lineamientos señalados por la máxima autoridad; la ruta a seguir es decisiva por el nivel de expectativa o conflictividad que se pudiera generar, al considerar el nivel de concertación o consenso alcanzado.

“El cuerpo político como el cuerpo humano comienza a morir desde su nacimiento, llevando en sí los gérmenes de su destrucción”³, por consiguiente, su trascendencia depende de las condiciones que pueden generar una situación de rompimiento o un desequilibrio de fuerzas entre distintos grupos, lo anterior obliga a la revisión de la Constitución, la reforma si se diera el caso, y en última instancia romper el pacto fundamental.

Para conseguir la coordinación de distintas voluntades, no bastan los acuerdos, se necesitan mecanismos de control que en momentos determinados impongan, mediante el uso legítimo de la fuerza los requerimientos necesarios para mantener la estabilidad, los instrumentos para ese tipo de cometidos son, los códigos jurídicos vigentes, la fuerza pública civil (policía) y en última instancia los sistemas de defensa de la nación

El anquilosamiento de las elites en el poder acompañado de un descenso del bienestar social, es reflejo de un Estado que no cumple con las expectativas de la sociedad, por consiguiente, se erosionan las bases de la legitimidad; en un momento relativamente álgido se puede llegar a un enfrentamiento entre grupos por dominar o ganar influencia y espacios en los distintos sectores e Instituciones para buscar los momentos coyunturales que les permita ejercer mayor poder.

Los cambios en el equilibrio de fuerzas en las distintas agrupaciones que componen al Estado, las formas de actuar, su evolución y su organización son resultado de las transformaciones sociales, la capacidad de adaptación a los acontecimientos históricos contemporáneos ha permitido su sobrevivencia, sin embargo existen circunstancias que ponen en duda su viabilidad.

³ Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social*, Porrúa, México, 1992, p. 48.

El grado de adaptación a las condiciones imperantes exige la revisión teórica constante, de parte de los diversos estudiosos del Estado, de ahí surge el hecho de que los paradigmas utilizados estén en constante evolución para analizar las características que se consideran relevantes, con lo que se busca explicar o llegar a una aproximación de la realidad.

Hay que considerar entonces la manipulación de los múltiples conceptos que pretenden enriquecer la teoría, pero que tienen por consecuencia suscitar la polémica, tal es la idea de "... la noción de Estado de Bob Jessop, quien considera que el Estado es una relación social que condensa el equilibrio de fuerzas de una sociedad, y que como tal, no tiene poder específico, sino que es un ensamble de "instituciones" en donde las fuerzas políticas se forjan a través de diversas formas de representación e intervención."⁴

El papel de las instituciones es cumplir con las funciones sustantivas, son la parte que tiene la facultad de traducir el conjunto de demandas que presenta la sociedad en satisfactores concretos acorde a las tareas encomendadas a cada instancia, este ensamble institucional se le conoce como Gobierno.

"Nora Hamilton...propone la definición del Estado como un conjunto de instituciones con especificidad y margen de maniobra propios, en el cual el personal que formalmente lo controla tiene gracias a sus funciones, autonomía de decisión."⁵ El tipo de definición expuesto hace énfasis en los administradores públicos, quienes son los que le dan forma a los programas de gobierno.

El actuar institucional se concreta con la combinación de distintos elementos como son, los recursos humanos, económicos, materiales y tecnológicos que están al servicio de cada instancia de acuerdo a sus requerimientos, son quienes ejecutan los programas y proyectos, otorgan los servicios requeridos por la ciudadanía, pero que siguen los lineamientos trazados por un Plan Nacional de Desarrollo, para el caso mexicano, como mecanismo que combina la labor de cada estructura en un todo.

⁴ Briz Garizurieta, Marcela, *El Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, surgimiento y consolidación*, México DF., UNAM, 2002, p.44.

⁵ Valdés Ugalde, Francisco, *Autonomía y legitimidad. Los empresarios la política y el Estado en México*, México DF, Siglo XXI editores, 1997, p.37.

1.2 Gobierno

En el apartado anterior, se describieron los rasgos relevantes del concepto de Estado, en el que se reconocen los continuos cambios que se suscitan, motivados por la transformación de la sociedad y por el contexto histórico que lo determina, sin embargo, la parte activa que permite la evolución y el avance de las naciones tiene otra connotación a la que se le identifica como Gobierno; concepto que está ligado al ejercicio del poder pero que continuamente es confundido, en objetivos y metas.

Por ello se menciona que “gobierno se apega más a la realidad del Estado moderno y: no indica sólo el conjunto de las personas que detentan el poder del gobierno, si no el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les esta confiado el ejercicio del poder. En este sentido el gobierno constituye un aspecto del Estado.”⁶ Ya no sólo se hace referencia a una entidad única e independiente en el uso de la autoridad; por el contrario se reconoce la necesidad de buscar los mecanismos para traducirlo en acciones concretas.

“Las formas colectivas de acción, particularmente aquellas que denominamos instituciones, regulan el comportamiento de los individuos y norman sus posibilidades de obtener recursos, ejercer su poder, imponer sus decisiones o acatar las que otros toman.”⁷. Por tanto se reconoce que “las instituciones son la respuesta a problemas de acción colectiva: tienden a surgir a consolidarse cuando la acción de múltiples actores exigen una coordinación.”⁸

La sociedad mediante sus propias formas de organización se ve limitada u obstaculizada para satisfacer sus propias necesidades, inicia el acercamiento con otros sectores que comparten o se asemejan a las condiciones en las que se desenvuelven, en el caso de que el problema supere completamente a la capacidad de generación del satisfactor, surge la demanda organizada exigiendo a la autoridad asuma la responsabilidad de otorgar el servicio.

⁶ Briz Garizurieta, Marcela, *ob. cit.*, p. 63.

⁷ Valdés Ugalde, Francisco, *ob. cit.*, p.57.

⁸ Hernández Chávez, Alicia, *Presidencialismo y Sistema político, México y los Estados Unidos*. Colmex, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 143.

En la época contemporánea no se puede concebir la tarea de gobernar de forma unilateral, considerando el activismo social y la capacidad de respuesta por parte de la ciudadanía a la que se sirve, en ese sentido, la trascendencia de las instituciones se encuentra condicionada por la necesidad colectiva, su labor se clasifica de acuerdo a la variedad de necesidades que se detectan suscitados por un problema social concreto.

“La acción de gobierno se manifiesta en los reglamentos, decretos y ordenes encaminados al cumplimiento de la Constitución; es decir son las normas relativas a la seguridad pública, las negociaciones diplomáticas, los convenios militares, los nombramientos, retiros y licencias de funcionarios y en otros de orden, disciplina general y alta política.”⁹

Son puntos concretos de la labor gubernamental, en el que se combinan un conjunto de instrumentos tendientes a transformarse continuamente, en concordancia con las condiciones políticas, las necesidades colectivas y de trato internacional, la complejidad de las herramientas es un factor condicionante de la velocidad con que se procesa la información, se elaboran las formas de atención para enfrentar los problemas y se concretan en acciones.

“En esta perspectiva es posible conceptualizar gobierno como el conjunto de las instituciones u órganos de los que el Estado se vale para lograr sus fines...”¹⁰ las instancias colaboran y se complementan mutuamente, el fin último es mantener su labor de servicio vigente, alcanzar la legitimidad necesaria para seguir aplicando los instrumentos que se consideren estratégicos que permitan el continuo desarrollo de la sociedad a la que se sirve.

Concebir una unidad única, con un conjunto de divisiones autónomas que tienen definidos objetivos precisos, con una reglamentación hacia el interior y al exterior, permite a su vez diversificar, encontrar mecanismos que permitan hacer menos compleja la tarea de generar respuestas al conjunto de demandas presentadas, el arte de mantener el equilibrio entre los distintos sectores exige, saber integrar el conjunto de instrumentos que se tienen disponibles, para mantener la coherencia en lo que se implementa. “Por tanto, la

⁹ Guerrero Orozco, Omar, *Teoría administrativa del Estado*, Oxford, México, 2000, p. 121.

¹⁰ Arandía Ledesma, Iván Carlos, *Descentralización y Relaciones Intergubernamentales en Bolivia*, En *Reflexión Política*, año 4 No. 8, U.A.E.M. 2002, p. 21.

función ejecutiva es la que representa al gobierno como un todo y vigila que sus diferentes partes cumplan las leyes.”¹¹

Los elementos que hay que remarcar y que son necesarios como herramientas de análisis son las instituciones, los reglamentos, decretos y ordenes; estos le dan movilidad, definen los límites de la labor gubernamental, dando un sentido y curso de acción propicio para encausar a la sociedad; sin estos instrumentos las fuerzas que tienden a la dispersión pueden dificultar u obstaculizar cualquier acción que se pretenda implementar.

Teniendo en cuenta el conjunto de intereses particulares, que en su momento pueden prevalecer y en el que se tiene la visión clara de que "el gobierno está directamente relacionado con la supervisión de la forma en que la población utiliza los recursos que hay en el territorio."¹² En donde la administración de recursos puede provocar desequilibrios en el reparto de la riqueza, que finalmente derivan en conflictos.

La tendencia que se sigue para hacer el mejor uso de los recursos de la nación, ha sido el diseño de instrumentos que permitan hacer eficiente y eficaz la distribución de bienes, sin embargo el desconocimiento, la paralización o el miedo a utilizar aquello que se desconoce, impide la renovación y actualización de la labor tanto de los administradores públicos como del propio gobierno por medio de sus instituciones.

El instrumento al que se hace referencia es la implementación de la política pública, como una forma de enfrentar los grandes atrasos de las distintas instancias de gobierno, que se ven rebasadas por la propia dinámica social, esta visión que se desarrolla para dar un tratamiento a problemas específicos, puede transformar la visión tradicionalista de autoridad, para enfocarla a un sentido de corresponsabilidad, donde el servidor público y la sociedad que demanda participan en una solución conjunta de un problema.

1.3 . Política pública

¹¹ Sánchez González, José Juan, *La administración pública como ciencia*, México DF, IAPEM/Plaza y Valdés, 2001, p 144.

¹² Balslev Clausen, Helene, Velásquez, Mario A., *La gobernabilidad y sus técnicas. La transformación del poder en las elecciones locales en un municipio rural mexicano*, Estudio Sociológicos, No. 62, Vol. XXI, Mayo-Agosto 2003, Colmex, México, p. 424.

La sociedad mexicana se reconoce a sí misma, ya no es un conglomerado de personas uniforme, la pasividad, el reconocimiento a una sola autoridad totalmente verticalista, el inmovilismo, han perdido espacio; mediante un proceso paulatino la identidad y el reconocimiento de ciudadano, con derechos y responsabilidades están haciendo conciencia, se abre paso un pluralismo complejo pero necesario, en el que se reconoce la necesidad de transformar lo que se considera inamovible y vigente.

Se han puesto en vigencia conceptos tales como: región, desconcentración, descentralización, democracia, dentro de una cultura centralista, en el que se espera la orden o la instrucción de una autoridad con mayor jerarquía, para ejecutar una acción, lo anterior aunque obstaculiza la renovación que se gesta al interior de las diversas instituciones no puede evitar, sólo retardar, el proceso.

Los conflictos generados por las instituciones al no dar respuestas concretas y rápidas a los problemas actuales, ha incentivado la inquietud de revisar la forma de tratar y actuar ante situaciones que por la diversidad de aristas que presenta y por la cantidad de actores involucrados parece irresoluble, se reconoce que la forma tradicional de tratamiento y solución de conflictos ya no funciona y se procede a aplicar aquello que sea funcional, tomando experiencia de eventos similares en otros lugares.

“Las políticas públicas aparecen en consecuencia como espacios centrales de mediación y resolución de conflictos entre colectivos con preferencias no coincidentes.”¹³ Entendiéndose estas como instrumentos de apoyo que ayudan a hacer más comprensible la situación existente, en el que precisan recursos humanos y materiales, combinándolos con habilidades de gestión mediación y negociación, su importancia radica en las condiciones que se pueden generar en la operación.

En tal caso, su objetivo va más allá de la aplicación de recursos, si bien se entiende el reparto material como punto nodal de las partes en disputa, se ha demostrado que no es suficiente, cuando los grupos identifican aspectos que pueden ser trascendentes para su sobrevivencia o que les puede redituar en beneficios concretos.

¹³ Brugué Quim, Gomá Ricard, *Gobierno local, ciudad y política urbana*, Estudios Demográficos Urbanos, No. 3, Vol. 13, septiembre-diciembre, 1998, Colmex, México, p. 580.

“Actualmente en México la definición de políticas se extiende a la participación de actores muy heterogéneos, producto, en gran parte, del proceso de democratización que experimentó el país en los últimos seis años. Eso implica que el campo de lucha se ha vuelto más complejo y se ponen en juego intereses diversos y concepciones distintas.”¹⁴

La apertura institucional se ha visto acotada por la carencia de medidas reguladoras que permitan controlar escenarios no previstos, esta falta de visión se refleja en el continuo ataque hacia las autoridades, acompañada con la sustitución de servicios que produce el Estado, por parte de la iniciativa privada, sin embargo, la sustitución sólo ha incrementa el descontento, debido a que las grandes mayorías carecen de los recursos suficientes para acceder a ellos.

“Policy, según Marshall y Gladys Domock, es cuando los individuos o los grupos ganan o pierden poder en un ámbito determinado hay políticas; cuando un acto o propuesta de acción de un funcionario se orienta al interés público, hay administración. Esto permite desde otro ángulo definir la Policy como el significado común del termino referido a las decisiones acerca de lo que se hace o no se hace en situación dadas.”¹⁵

Los grupos sociales tienen un papel trascendental en el ámbito de gobierno, la concepción de las actividades de los adversarios, la aplicación de los recursos públicos e incluso el trato, son una influencia para la forma en que deciden actuar, es un trabajo constante dentro de la sospecha, en ese sentido las decisiones tienen que tener el consenso de los distintos entes involucrados, de lo contrario se corre el riesgo de acciones unilaterales.

Lo ideal es mantener el interés público por encima del particular, en la práctica se detecta la existencia de fines entremezclados, condición que permite la acumulación de reconocimiento y poder de negociación frente a distintos interlocutores, entonces una forma de enfrentar ese tipo de condiciones es optar por mantener el entorno con los mismos elementos de conflicto, hasta tener condiciones propicias.

¹⁴ Casas Guerrero, Rosalba, *Ciencia, Tecnología y Poder. Elites y Campos de Lucha por el control de la Políticas*, No. 35, 2004, ISSN 1405-1435, UAEM, México p. 102.

¹⁵ Guerrero Orozco, Omar, *ob.cit.*, p. 143, El autor hace referencia al concepto de Carl Friedrich.

Para hacer más comprensible el instrumento al que se hace referencia, se añade el siguiente concepto:

“Una política pública es:

- 1 Una práctica social y no un evento singular o aislado,
- 2 Ocasionado por la necesidad de:
 - 2.1 reconciliar demandas conflictivas o,
 - 2.2 establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros.”¹⁶

No puede afirmarse categóricamente que la política pública sea la respuesta a los problemas que enfrentan las instituciones, sin embargo, ha demostrado su efectividad en la medida en que se va adaptando a las condicionantes que se encuentran en cada suceso de orden público que implique un antagonismo creciente, la ejecución de la política pública no está exenta de tomar un sesgo tendencioso, esto depende de quien lo aplica y de aquellos quienes reciben.

Debe entenderse entonces “...Los gobiernos en ocasiones persiguen políticas que benefician a sus propios intereses personales.”¹⁷ Y no necesariamente asumen la defensa del bien común, esta forma de actuar facciosa es lo que dificulta la operación de otras políticas públicas, por la experiencia y desconfianza de las personas tanto físicas como morales involucradas, no debe de extrañarse entonces la pérdida de legitimidad y gobernabilidad.

Un escenario como el anterior incentiva a un proceso de organización interna, entre aquellos que se identifican por su condición, económica, política o social, buscando algunos factores en los que pueden coincidir, demandas que en su momento expresen en bloque para dejar de lado las diferencias que nulifican la identidad que se genera; tal es el caso de los grupos de interés.

1.4 Grupo Empresarial.

¹⁶ Ruíz Sánchez, Carlos, *Manual para la elaboración de políticas públicas*, México DF, Plaza y Valdes, 1996, p. 15. Concepto elaborado por parte de Frohock, F.M. del texto Public Policy. Scope and Logic.

¹⁷ Guerrero Orozco, Omar, *ob.cit.*, p. 32.

El estudio de los empresarios, constituye un tema que puede explorarse desde diversos ámbitos, regiones y formas de organización, se considera que es sólo un sector que conforma la sociedad, y que por tanto, tiene una influencia determinada, en tanto no se imponga la mayoría o permanezca desorganizada, este último aspecto es el que ha imperado y al parecer la tendencia es a largo plazo.

“En una primera aproximación lo que más resalta en la literatura es la variedad de denominaciones utilizadas para referirse al agente sociopolítico del que hablamos. ‘Empresarios’, ‘burguesía’, ‘sector privado’, ‘grupos dominantes’, ‘Grupos económicos’, ‘facciones’ o ‘fracciones de la clase dominante’ o ‘del bloque en el poder’, ‘hombres’, o ‘comunidad de negocios’, etc.”¹⁸

La variedad conceptual ha dificultado un examen cuantitativo y cualitativo de los empresarios, se motiva con ello ambigüedades de clasificación que perduran hasta el momento, no se tiene un trato igualitario, entre las empresas, debido a sus diferencias, por sus dimensiones se clasifican en pequeñas, medianas o grandes; puede ser en función del número de personas contratadas; el sector productivo al que pertenecen, primario, secundario o terciario; e incluso la capacidad de movilidad de capital e inversión que tienen en el país, para lograr un trato diferenciado con el gobierno.

Es un hecho, la variedad de conceptos ha facilitado en varios de los casos, una explicación a determinados eventos o casos que se presentan en la realidad; para facilitar la comprensión del tema y del contexto que se está tratando, es necesario contestar la siguiente pregunta ¿qué es una empresa?.

“...se utilizará el término empresa en referencia a aquellos individuos que ejercen un control discrecional sobre los recursos de inversión privados y cuya motivación básica es la maximización de las ganancias en el ejercicio de tal control.¹⁹ Dos puntos importantes son: el control discrecional de los recursos y la maximización de las ganancias, son los ejes rectores del conjunto de iniciativas y conductas, del accionar de los empresarios. Por

¹⁸ Ai Camp, Roderic, *Los empresarios y la política en México: una visión contemporánea*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 15.

¹⁹ Bulmer, Víctor y Serrano, Mónica, (coordinadores); *La reconstrucción del Estado*, México DF, F.C.E. 1998, p. 190. Véase a Blanca Heredia utiliza el concepto en su tratado “Relaciones entre el Estado y las empresas en el México contemporáneo.

tanto, el objetivo primario de todo ente de este tipo es obtener una ganancia, el bienestar público es una meta secundaria de sus prioridades.

“La burguesía (empresarios) cuenta con tres niveles o perfiles organizativos”:²⁰ dadas sus características se reconoce entonces las distintas facetas que pueden en su momento ser consideradas para iniciar una política pública de tratamiento, el proceso puede ser en su momento tortuoso, por el tipo de asuntos a discutir y porque a pesar de ser un actor definido, las distintas agrupaciones que lo componen no tienen las mismas necesidades.

Al considerar lo extenso que es explicar las diversas divisiones y elaborar un estudio sistemático, el tema se centrará en los grupos empresariales. Sin embargo hay que remarcar que “es en relación con las tres instancias donde la burguesía muestra un alto grado de organización, ya que son precisamente los grupos económicos los que atraviesan y controlan el conjunto de las cámaras, confederaciones y asociaciones”²¹

Es un hecho que los conceptos ligados a los grupos empresariales o afines, guardan la misma ambigüedad que los utilizados para referirse a los empresarios, ese rasgo en la mayoría de las investigaciones se presenta. A efecto de clarificar el concepto, se recurrirá a las definiciones que muestran rasgos homogéneos.

Se menciona que “ ‘Grupos económicos’ (son) concebidos como asociaciones de compañías con un gran peso en los mercados de su especialidad, que suelen diversificar su campo de actividades a los sectores industrial, comercial y de servicios y que cuentan con dirigentes comunes”²²

La dirigencia común puede implicar la aceptación de una suma de voluntades acompañada de la combinación de los bienes financieros para permitir a su vez observar la suma de voluntades enfocadas a la organización para influir o penetrar en un ramo productivo concreto.

²⁰ Millán, René, *Los Empresarios ante el Estado y la Sociedad*, México DF., Siglo XXI, 1988, p.11. Vease el texto para conocer las características y tipos de clasificación que utiliza Enrique Nieto, citado por el autor.

²¹ Millan, Rene, *ob. cit.*, p. 15.

²² Valdés Ugalde, Francisco, *ob. cit.*, p. 27.

El hecho de que los empresarios se agrupen y entre sus objetivos estén tener una mayor injerencia en los mercados, no evita que sus formas de organización se transformen, los cambios permiten el surgimiento de agrupaciones especializadas con formas de propiedad que no tienen contacto directo con los esquemas productivos de las empresas y su influencia quede restringida al nivel de inversión.

La descripción a grandes rasgos de lo que significa un grupo empresarial, con beneficios para el sistema económico y en particular para aquellos sectores que son quienes disfrutan de este tipo de cambios, permite identificar una serie de rasgos, conductas y formas de presión que marcan la pauta que se seguirá para conseguir las reformas en aspectos que se consideran aberraciones por parte del Estado, tales como la intervención en la economía y un centralismo no regulado.

En tanto, no se comprenda el rol que desempeñan los grupos empresariales, existirá un vacío en la labor política que realizan otros sectores sociales, al desconocer sus estrategias y procedimientos, esto les da la oportunidad de tener injerencia en temas en los que se creía que no tenían puntos de discusión. “ los grupos de interés... desempeñan un papel importante en cualquier sistema político que no puede ser comprendido adecuadamente si no se le da la debida importancia al contexto político en el que actúan.”²³

1.5 Descentralización gubernamental.

La sociedad del México contemporáneo exige a las instituciones una transformación de sus servicios y de su funcionamiento, uno de los instrumentos que en teoría puede permitir la renovación de los distintos niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, para alcanzar la eficiencia y eficacia, es la descentralización, entendido el concepto como una forma de combatir un mal endémico para México, el centralismo.

“El centralismo no puede interpretarse como una política deliberada de sometimiento sino, por el contrario, como una respuesta al excesivo control que caciques y líderes

²³ Hernández Chávez, Alicia, *ob. cit.*, p. 34.

locales tenían y que ponía en riesgo la estabilidad política, pero que, sobre todo, también era una amenaza para la integración nacional.²⁴

Esta forma de gobernar tuvo sus alcances y razones de ser históricos, sus peculiaridades permitieron que el presidente en turno ejerciera poderes conocidos como “metaconstitucionales”, es decir, se usaron facultades no reguladas por las leyes y reglamentos lo que finalmente derivó en una costumbre de la cultura política de la nación, que hasta la época actual algunas de ellas se mantienen vigentes a pesar del daño que se causan a las instituciones.

El autoritarismo nacido de las características centralistas del propio gobierno, tuvo por consecuencia directa la pérdida de autoridad y capacidad de gestión y administración en el ámbito estatal y municipal; las principales labores institucionales se procesaron entonces en el centro de poder, generando con ello una dependencia directa del poder ejecutivo de la federación, en tanto fue posible mantener el control tanto de recursos, decisiones y administración fue funcional este tipo de gobierno, para este tiempo se agotó.

“Los numerosos y variados análisis del fin de los regímenes autoritarios atribuyen un rol central a las élites en ese proceso, independientemente de la manera como se haya producido el derrumbe: a partir de una violenta crisis económica, de una derrota militar o de una amplia movilización popular.”²⁵

En la proporción en que comenzaron a surgir grupos inconformes que se sintieron desplazados y su capacidad de organización y de influencia aumentaron, combinándose estas circunstancias con una creciente ineficiencia en la aplicación y desperdicio de los recursos públicos, se fue justificando la necesidad de implementar cambios en el gobierno, sin embargo, no se abandonaron vicios del centralismo imperante.

²⁴ Hernández, Rogelio, *El resurgimiento de los poderes locales*, Estudios Sociológicos, No. 66, Vol. XXII, septiembre-diciembre, 2004, México, p.774.

²⁵ Loaeza, Soledad, *México: La rebelión de las élites*, Estudios Sociológicos, No.56, Vol. XIX, mayo-agosto 2001, Colmex, México p.363. tomado de *Elites and democratic*.

“La preeminencia de las elites ha sido reflejo de la estructura autoritaria de poder.”²⁶ Precisamente, éstas últimas son las que han tomado el control y dirección de lo instrumentado hasta el momento, en tanto la participación de la ciudadanía o de los grupos mayoritarios se ha visto rebasada e incluso nulificada, en ese sentido se tiene una necesidad real de legitimar toda acción que se busque implementar.

En ese sentido, “La descentralización ha sido justificada reiteradamente como una estrategia política para la participación,...”²⁷ se busca crear opciones que permitan la inclusión de los distintos sectores que componen a la sociedad, para tratar de activar mecanismos que pueden en su momento responder a las expectativas generadas, con la debida apertura de espacios de interlocución con quienes toman las decisiones.

“Si bien con la descentralización se abre la posibilidad de crear o ampliar los canales de participación ciudadana, también es cierto que esos canales pueden convertirse en instrumentos democratizadores de la vida local o bien operar como mecanismos funcionales de cooptación e integración social.”²⁸

Es un riesgo calculado que se hay que tener en cuenta, tanto por parte de aquellos sectores que consideran viable la vía de promover la inclusión mediante una mayor responsabilidad ciudadana en la toma de decisiones, que puede no ser tal, como la de incrementar las medidas de control social, para justificar las acciones con la apertura del propio sistema.

Existe otro hecho que es “Un factor fundamental en la disposición gubernamental a procesar un cambio en las demandas de la sociedad es la facilidad con que la autoridad puede ser sustituida,...”²⁹ en las que es innegable la pérdida de gobernabilidad, que se manifiesta en la capacidad que tienen determinados actores sociales para allegarse de los satisfactores necesarios para resolver aquellos problemas que consideran prioritarios.

²⁶ Loaeza, Soledad, *ob. cit.*, p. 365.

²⁷ Ochoa Henríquez, Haydeé; Leal Ríos, Gleccy, Córdoba Jaimes, Edgar, *Participación y Descentralización en Venezuela*, No.21, enero-abril 2000, ISSN 1405-1435, UAEM, México p.290.

²⁸ Duhau, Emilio; Scheingart, Martha, *Gobernabilidad y pobreza. El papel de los municipios y las políticas sociales*, Estudios Demográficos Urbanos, No. 2 Vol. 13, mayo agosto, 1998, Colmex, México p. 432.

²⁹ Bejar, Luisa, *Globalización y cambio político en México. un esfuerzo de aproximación teórico*, Convergencia, año 7, No. 21, enero abril, 2000, Convergencia, Revista de Ciencias Sociales, UAEM, México. P. 101.

La sustitución de la Instituciones, por parte de la acción de organizaciones sociales, motiva a una revisión a fondo de su funcionamiento, lo que puede concluir en una reforma, en una priorización de funciones u objetivos o en su desaparición en caso necesario, lo que no debe perderse de vista es la pérdida de los campos de acción del Estado abandonados voluntariamente.

“Lo distintivo de las elites de finales del siglo XX es que su relación con el Estado es indirecta, como puede ser el caso de los empresarios locales, cuando no antagónica como ocurre con los líderes políticos también locales que impulsaron los partidos de oposición las organizaciones no gubernamentales o los medios. La formación de estos grupos está estrechamente relacionada con la descentralización y la regionalización del país.”³⁰

La multiplicación de actores en el ramo económico con objetivos definidos y claros, con una clara intención de intervenir directamente en la vida pública y participar en la prestación de servicios, mediante la obtención de concesiones, viene a significar para las instituciones sociales un claro desafío a su razón de ser, en el que tiene que valorar la necesidad de mantener en funcionamiento el gran número de tareas que concentra.

Con las condiciones que se han expuesto, se tiene la necesidad de examinar las particularidades de la “Descentralización política”, como un primer paso de acercamiento a un objetivo probable que tenga la nación a largo plazo, en el que se conjugaran una serie aspectos que tendrán que aplicarse, en momentos distintos, tales como la gestión, el servicio público de carrera, la modernización administrativa y todos aquellos tópicos que tengan una relación directa con la transformación institucional.

“En esta nueva situación, la generación de infraestructura, la elaboración de proyecto, etc., tiende a recaer en los gobiernos locales, que de esta manera se aprestan a hacer frente a todas estas tareas del desarrollo regional, pero sin contar con los suficientes recursos humanos, financieros y de carácter organizacional, que les permitan la elaboración de planes y programas regionales y la implementación de programas específicos.”³¹

³⁰ Loaeza, Soledad, *ob. cit.*, p. 371.

³¹ Duhau, Emilio, *ob.cit.*, p. 431.

Con estas condiciones, la importancia de la descentralización política radica en diseñar los instrumentos mínimos viables que permitan un cambio cualitativo en los distintos niveles de gobierno, en el que se involucren los distintos actores que tienen una relación directa, acorde a las características que imperan, tanto económicas y políticas que permitan asumir el grado de competencia y responsabilidad que les corresponde.

Se debe entender entonces, que “las preocupaciones entorno a la relación gobierno central gobierno local, surge en parte por el choque de competencias y atribuciones que se produce entre las distintas dependencias de esos niveles de gobierno.”³² Un deber prioritario es simplificar mediante reformas y precisiones a las leyes y reglamentos, los alcances de y las formas de aplicación de cada instrumento jurídico, acompañado de su correspondientes procedimiento administrativo.

La discusión que se ha abierto por no considerar necesario este tipo de trabajo, es que finalmente, ante el surgimiento de un hecho inesperado o coyuntural, la responsabilidad de las instituciones queda en el vacío, repercutiendo en los distintos niveles de gobierno, por falta de liderazgo de las autoridades, el inmovilismo, la nula respuesta y la consecuente pérdida de autoridad ante la ciudadanía.

Lo que resulta trascendental, es que a nivel central se concibe la idea de que la pérdida de poder, viene acompañada de una menor autoridad, esto produce temor, porque se comprende que “...la descentralización política significa transferencia de poder, del Gobierno federal a las entidades federativas, así como de atribuciones y recursos;...”³³ Se acompaña lo anterior con la pérdida de instrumentos de control que regulen las formas de actuar en lugares que se consideran prioritarios.

Lo cierto es que los cambios no pueden quedar en buenas intenciones, se tiene que combatir la contraposición de intereses, la lógica de actuación que ha predominado es convencer mediante el discurso de la democracia los pocos resultados que se han obtenido en la reforma institucional, en el que los canales de participación de la ciudadanía permanecen cerrados.

³² *ibid*, p. 433.

³³ Zorrilla Martínez, Pedro G. *Descentralización política y participación social*, Revista IAPEM, Perspectiva de la descentralización y del federalismo en México, Memoria (primera parte) N 28 octubre-diciembre 1995, p.47.

En distintos sectores académicos, y gubernamentales "...la descentralización política es tema ineludible, pero al mismo tiempo el que más obstáculos encuentra para su realización. Burocracias centrales, grandes intereses de grupos sociales y de empresas, inhibiciones locales y temores a la autonomía y a la responsabilidad son algunos de ellos."³⁴

Uno de los puntos a discutir como parte de los temas de fondo es el tipo de descentralización política que se desea, probablemente sea de mayor prioridad una reorganización administrativa, al considerar el nivel de riesgo como la pérdida de control, recursos, autoridad, de competencias, en donde los riesgos políticos son menores, el tiempo es un factor que trabaja a favor de quienes desean conservar el centralismo, el calculo es que lo nuevo debe estar planificado a largo plazo.

A efecto de delimitar "La descentralización es concebida como una política pública transversal, ya que se entrecruza con varias políticas sectoriales (para el caso mexicano las más relevantes han sido salud y educación), que consiste en una redistribución de funciones entre distintos niveles de gobierno que, para ser efectiva requiere de una delegación de autoridad y recursos suficientes para cumplir el nuevo cometido."³⁵

La reestructuración institucional lleva implícito reconocer que la coordinación desde el centro hacía la periferia, puede representar mejorar el control, las decisiones en la forma de aplicar los recursos reconoce las diferencias existentes en cada región, en tal sentido, la construcción de infraestructura será congruente con las necesidades locales, ello facilita el trabajo gubernamental.

Hay que reconocer las condiciones en las que se desarrolla el proceso, "...las políticas descentralizadoras por una parte, se originan casi exclusivamente como iniciativas federales, con la pretensión de aminorar el volumen de demandas sociales dado que la capacidad de respuesta del ámbito federal se ha visto disminuida por las recurrentes crisis financieras; y por otra, que la transferencia de competencias y recursos ha sido excesivamente "gradualista" por su carácter uniformizante, y hasta incrementalista, con

³⁴ Zorrilla Martínez, Pedro G. *ob.cit.*, p. 49.

³⁵ Cardozo Brum, Myriam, *Descentralización de servicios de salud*, Revista IAPEM, Perspectiva de la descentralización y del federalismo en México, Memoria (primera parte) N 28 octubre-diciembre 1995, p.121.

poca participación en su diseño y estrategia, por parte de los ámbitos de gobierno regional (estados y municipios).³⁶

La intención de participación ciudadana, de los niveles de gobierno y de las instituciones es difícil de concretizar, los vicios se mantienen vigentes, a pesar de que son obsoletos, la búsqueda de alternativas o de la coyuntura oportuna es lo finalmente impera, la necesidad de participación de actores políticos distintos a los tradicionales, obliga a los actuales diseñadores de la política pública a permanecer en el inmovilismo en tanto no exista acuerdo.

“Ahora y tomando en cuenta la importancia de democratizar el poder, la descentralización política debe constituirse en sistema de vida en el que los órdenes de gobierno -federal, estatal y municipal- tengan otras bases institucionales de relación y cooperación.”³⁷

1.6 Reforma del Estado

El contexto para entender el conjunto de cambios que se están realizando en el funcionamiento de las distintas instituciones, en los niveles Federal, Estatal y Municipal, está relacionado directamente con una estrategia que tiene por objeto redimensionar las facultades y alcances de las labores de gobierno, de una labor totalmente intervencionista y controladora a otra que tiene facultades reguladoras.

“La reforma del Estado es el cambio de los criterios con los que el Estado opera en el gobierno de los asuntos públicos. De un criterio paternalista, patrimonialista, cerrado, protagónico, a otro de autonomía, corresponsable, regulado, abierto, y no discrecional.”³⁸ no sólo se trata de ejecución, sino de transformar totalmente la forma en que se concibe la administración de los recursos públicos con sus distintas herramientas.

³⁶ Barrera Zapata, Rolando y Conzuelo Ferreira Ma. del Pilar, *Descentralización, democracia y gestión pública*, Revista IAPEM, Perspectiva de la descentralización y del federalismo en México, Memoria (primera parte) N 28 octubre-diciembre 1995, p.165.

³⁷ Uvalle Berrones, Ricardo, *Descentralización y federalismo: factores coadyuvantes de la gobernabilidad democrática*, Revista IAPEM, Perspectiva de la descentralización y del federalismo en México, Memoria (primera parte) N 28 octubre-diciembre 1995, p.97.

³⁸ Rebolledo, Juan, *La reforma del Estado en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 39.

El patrimonialismo se ha enfrentado mediante la desincorporación de las empresas propiedad del Estado, logrando reducir el número de personal que trabaja en la administración pública, en la misma proporción se redujo la cantidad de recursos públicos que se aplicaban a este tipo de empresas paraestatales, en concordancia se disminuyen en número de servicios que se proporcionaban y se reduce el número de tramites administrativos.

“La reforma del Estado comprende cuatro problemas que, aunque interdependientes pueden subdividirse en: a) un problema económico-político: la delimitación del tamaño del Estado; b) otro también económico político, pero que merece una consideración especial: la redefinición del papel regulador del Estado; c) uno económico-administrativo: la recuperación de la ‘governancia’ ‘(governance)’ o capacidad financiera y administrativa de implementar las decisiones políticas; y d) un problema político: el aumento de la gobernabilidad o capacidad política de gobierno para intermediar intereses, garantizar la legitimidad y gobernar. En la delimitación del tamaño del Estado están comprendidas las ideas de privatización, ‘publicitación’ y terciarización...”³⁹

Se busca en aspectos organizacionales determinar las instituciones que han de permanecer en servicio, desaparecer las que no se consideren prioritarias y fusionar aquellas que tengan precisado un servicio pero que por su naturaleza tengan relación directa con otras instancias; elaborar instrumentos de tipo reglamentario para acceder a la explotación de recursos mediante concesiones; los últimos dos aspectos se pueden calificar como pendientes, por su naturaleza y el tipo de obstáculos que se presentan para su instrumentación.

“Objetivos de la reforma del Estado.

- disminuir el protagonismo estatal en las políticas de bienestar y desarrollistas.
- Redimensionar el tamaño del Estado.
- Mejorar y reforzar la capacidad del gobierno sobre la economía y la sociedad.

³⁹ Bresser Pereira, Luis Carlos, *La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control*, Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales N. 150, VOL. 38, Julio-Septiembre 1998, p. 519.

- Fortalecer fiscalmente al Estado hasta alcanzar un equilibrio de las finanzas públicas.⁴⁰

A pesar del contenido, y de los objetivos de la reforma, lo cierto es que su aplicación pasará por filtros, que concilien diferencias entre aquellos que se consideran tecnócratas, con la intención de aplicar los instrumentos sin importar los costos políticos que se pudieran generar, y otros grupos que llaman a un diálogo y a una discusión de contenidos para otorgar la viabilidad en su aplicación, adaptándose a la realidad de la sociedad mexicana.

“Los ámbitos en los cuales puede incidir simultáneamente o no son básicamente los siguientes:

- El sistema político: los partidos políticos, los sindicatos, los procesos electorales, los procesos legislativos, etc.
- La administración pública, normas y regulaciones, instancias y organismos, impartición de justicia, etc.
- El sector público y lo paraestatal: estrategias de desarrollo, la política económica, políticas públicas, políticas sectoriales etc., y;
- El papel constitucional o contrato social: en este nivel la reforma alude a su sentido más fuerte, incluso a la misma refundación del Estado.⁴¹

Los distintos actores juegan y presionan para generar condiciones favorables a su propio desarrollo, la organización de los grupos de interés ha resultado determinante como pesos y contrapesos, el gran ausente en el escenario es la ciudadanía quien se ha mantenido al margen, por la falta de espacios la poca influencia que se tiene desde las regiones y las localidades, situación que determina la exclusión de otras opiniones que difieren de posiciones que se consideran oficiales.

“los reclamos en torno a las reformas del Estado en los últimos años, apunta a darle un papel esencial a la participación ciudadana como instrumento tanto de eficiencia como de democracia.”⁴² Un instrumento que puede ser determinante para conseguir el cometido

⁴⁰ López Díaz, Pedro (Coordinador), *México, reforma y Estado*, Ilec. UNAM, México DF., 1996 p. 50. Para ampliar y complementar la información vease la pagina correspondiente.

⁴¹ Ibidem, p. 50.

⁴² Ochoa Henríquez, Haydeé, *ob.cit.*, p. 291.

de una integración tanto política como social es la descentralización política, las decisiones que sean aplicadas pueden ser fundamentales para mantener la viabilidad y existencia de la nación.

CONCLUSIÓN

Después de la revisión de los elementos que integran el marco conceptual se puede remarcar lo siguiente:

- Los diversos grupos que integran la sociedad, en el que se incluyen los grupos empresariales, por sus características necesitan una forma particular de atención.
- Existen dos procesos que exigen tiempos y estrategias distintas, por el tipo de objetivos que se persiguen, tal es el caso de la descentralización política y de la reforma del Estado.
- El gobierno visto desde la óptica práctica del ejercicio del poder tiene que ejecutar un conjunto de transformaciones a nivel institucional para optimizar los servicios dirigidos a la sociedad.
- Se reconoce a la política pública como instrumento de atención a la demanda de los sectores sociales, pero puede desempeñar una segunda función, como elemento que incentiva cambios en los distintos niveles de gobierno.

Se reconoce como un aspecto básico que el proceso de descentralización política en la toma de decisiones, en el Poder Ejecutivo Federal carece de un plan para desarrollar e implementar políticas públicas, que cuentan con la participación de grupos empresariales, tendientes a delegar atribuciones a nivel estatal y municipal.

Capítulo II

EL VÍNCULO ENTRE EL GOBIERNO Y LOS GRUPOS EMPRESARIALES.

En el segundo apartado, se analizan las condiciones que determinan la relación de dos procesos: descentralización política y reforma del Estado, los actores involucrados y los sucesos que en su momento aportan elementos que permiten incrementar el conocimiento entorno del manejo de poder en el que factores económicos y políticos se combinan de manera constante.

Es un elemento a considerar que el proceso de descentralización política en la toma de decisiones, en el Poder Ejecutivo Federal, carece de un plan para desarrollar e implementar políticas públicas, que cuentan con la participación de grupos empresariales, tendientes a delegar atribuciones a nivel estatal y municipal.

En el contexto descrito es relevante la coincidencia en la estrategia, la reforma del Estado responde a un proceso de adaptabilidad exógeno, es decir, enfrenta las condiciones externas que determinan transformaciones a nivel mundial; la Descentralización política atañe más a una transformación de instituciones en un complejo entramado de relaciones de fuerza entre las organizaciones sociales, factores de poder y gobierno con intereses contrapuestos, para tratar de democratizar las instituciones.

2.1 La relación de la descentralización gubernamental con la reforma del Estado.

Las transformaciones son constantes en el sistema del que se hable; pueden ser en la naturaleza, en lo social, político y económico; cada uno exigirá adaptaciones acordes a los requerimientos del contexto del que se habla, para alcanzar condiciones suficientes que permitan mantener funcionando los diversos componentes y estructuras, así como prever posibles percances que afecten en el futuro a los elementos sujetos a las modificaciones.

Los procesos son en sí mismos ideas organizadas y estructuradas en planes, programas y proyectos que buscan concretar paradigmas que de acuerdo a las teorías son aplicables a las circunstancias y necesidades del momento, para el caso mexicano “La reforma del Estado se presenta como el espacio colectivo para ajustar las estructuras económicas, actualizar las instituciones políticas y consolidar la transición democrática...”¹.

El grado de competencia de los mercados mundiales, combinado con una continua transformación de las grandes empresas; el desarrollo de los sistemas informáticos, que se alimentan de datos y actualizan la información convirtiéndola en un elemento estratégico para la toma de decisiones, son elementos que incentivan, a innovar, buscar esquemas de organización y rediseñar el marco normativo e institucional para mantener el ritmo imperante que impone la competencia comercial interna y externa.

Las instituciones integrantes del gobierno, en las últimas dos décadas se han visto continuamente rebasadas por la sociedad, al carecer de capacidad para responder a las demandas, necesidades y expectativas; los efectos en la población se observa en la paralización e inmovilismo de las autoridades, en bajos niveles educativos, deterioro del sistema de salud, inseguridad pública y en el decremento del nivel de vida en general.

De acuerdo a la reforma del Estado, una forma de enfrentar la situación es buscar los instrumentos para desarticular un centralismo autoritario que se reproduce en todos los niveles de gobierno y en las instituciones, iniciar un proceso de descentralización de tipo político, en el que los principales actores involucrados y afectados por la aplicación de cualquier tipo de proyecto gubernamental sea incluido en los trabajos a desarrollar.

“La reforma del Estado constituye así una expresión distintiva de los países que se encuentran en proceso de transición económica y política.”² Características que comparte México con los países de América Latina y naciones conocidas actualmente como emergentes, quienes además de haber padecido una década perdida en el aspecto

¹ Becerra Gelóver, Alejandro, *Reforma del Estado y globalización*, El cotidiano, Num 100, marzo-abril, 2000, UAM, México, p. 152

² *ibid*, p. 153.

económico se encuentran, consideradas desfasadas por el atraso de las reformas de tipo estructural para introducirse a un “mundo moderno”.

En México la primera fase de reforma que se aplicó, fue en el sentido de desincorporar del Estado las empresas paraestatales, con el argumento de que representaban un gran gasto para el erario público el hecho de mantenerlas, otra tesis que complementan el discursos es que resultan ineficientes en manos del Gobierno; con esta medida se redujo el número de servidores públicos, con el consecuente decremento del presupuesto de egresos, pero a su vez disminuyeron también los recursos que aportaban este tipo de empresas a las arcas de la nación.

Un paso estratégico es la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, con el objetivo de incrementar las exportaciones hacia los Estados Unidos, sin embargo, dadas las características de la economía mexicana la infraestructura y el nivel de desarrollo industrial alcanzado, resultó ser insuficiente para tener altos índices de competitividad que se exige en este tipo de mercado, por tanto los resultados fueron mínimos.

A lo anterior se le añade el paulatino incremento de importaciones por la disminución de aranceles a los productos extranjeros; la inversión de capitales en sectores que son considerados como estratégicos, tales como, telecomunicaciones, producción de energía, inversión en carreteras y puertos. En contraste hasta el momento se mantienen como propiedad del Estado, Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, por la importancia que tiene en la aportación de recursos.

Es un hecho entonces que “hay una creciente preponderancia del mercado no sólo como escenario del intercambio económico, sino incluso como promotor de transformaciones políticas.”³ Se privilegia en ese sentido y en mayor medida reformas de tipo económico, se retardan los aspectos políticos de la reforma, las relaciones de poder entre los diversos grupos son tensas, por tal motivo las élites económicas y políticas trabajan para preservar la estabilidad, tanto del sistema imperante como del régimen en turno.

³ Luna, Matilde; Pozas, Ricardo (Coordinadores), *Relaciones corporativas en un periodo de transición.*, IIS, UNAM, México, 1992, p.198.

La estabilidad se ha puesto en entredicho, por una serie de eventos que movilizaron a la sociedad, tales como el movimiento democrático de 1988, y el armado de 1994, con la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, el asesinato de un candidato a la presidencia de la república; la crisis económica de 1994, con la paulatina devaluación del peso, lo que da por consecuencia el triunfo de un partido distinto al P.R.I. en las elecciones presidenciales del año 2000.

Con los elementos mencionados se infiere entonces que “El tipo y el ritmo de la reforma han sido controlados por la elite estatal, la que se ha mostrado renuente a aceptar restricciones legales a su poder autónomo y a incrementar la capacidad del Estado para interesar a la sociedad mexicana a fin de limitar la impunidad.”⁴ y en casos necesarios se aceptan modificaciones al sistema para mantener la estabilidad.

A pesar de las presiones sociales, las reformas hechas, a la carta magna mediante el poder legislativo, no son suficientes en el sentido de establecer los controles necesarios, para que los grupos que se mantienen enquistados en el poder sean sujetos a la normatividad; los reorganizadores institucionales en todos los niveles de gobierno no poseen la suficiente visión de guiar la labor gubernamental y proponer caminos definidos en la normatividad interna de las estructuras del poder ejecutivo, con el objeto de establecer los límites.

“Las tendencias autoritarias, organicistas, corporativistas, centralistas y antidemocráticas del pasado burocrático-patrimonial aparecen y reaparecen continuamente y en una situación de desigualdades socioeconómicas enormes detrás de la fachada democrática se está poniendo a prueba su función como instrumento de cooptación y control sociales.”⁵

La reforma del Estado es un proceso modernizador, que a largo plazo puede reproducir aquellos rasgos autoritarios, con una marcada tendencia a concentrar ya no sólo el poder, sino a evitar una redistribución de la riqueza -tan necesaria- en un tiempo como el actual.

⁴ Bulmer-Thomas, Víctor, *ob.cit.*, p. 75.

⁵ Vellinga, Meno, *El cambio del papel del Estado en América latina*, Siglo XXI, México, 1997, p. 30.

“...había y ya no hay, consenso en el futuro de la economía y confianza en la eficiencia del gobierno para lograr resultados económicos positivos para amplios grupos de la población. Ambos elementos se han ido perdiendo de manera creciente. La desigualdad crece: la orientación de la economía carece de convocatoria social y los resultados en términos de lo que importa a la mayoría de la gente han sido francamente negativos.”⁶

Es el momento de proponer vías de acción adaptables a las necesidades de una sociedad cada vez menos dispuesta a mantener una actitud pasiva y ser manipulada por un grupo en el poder, que carece de capacidad para tejer relaciones políticas con grupos sociales que consideran contrarios a sus propios intereses.

“Tener capacidad significa contar con organizaciones aptas para una acción colectiva sostenida, y no meramente con la libertad para tomar individualmente decisiones que sigan la lógica de la situación económica...”⁷ El mito de que se carece de proyecto de nación, es un discurso que se complementa con un conjunto de acciones tendientes a construir un país distinto al que surge de la Revolución mexicana, sustentado ideológicamente mediante el nacionalismo revolucionario, a otro que obedezca las tendencias de competencia que impone el mercado.

la reorganización social y política exige la voluntad de diálogo con las instancias, incentivar el trabajo, por regiones, hallar las características semejantes, aceptar las diferencias, demostrar la verdadera pluralidad, que se encuentra como letra muerta plasmada en la ley, evitar la uniformidad del pensamiento, y aspirar a otro modelo tanto político como social.

“El debate actual destaca la necesidad de reformas que restablezcan la fuerza, la autoridad, la eficiencia y la capacidad de planeación institucionales del Estado en los diversos sectores económicos y sociales.”⁸ recuperar la legitimidad y el control de las

⁶ Marvan Laborde, Ignacio, *¿ Y después del presidencialismo? Reflexiones para la formación de un nuevo régimen*, Océano, México, 1997 p. 138.

⁷ Evans, Peter, *El Estado como problema y como solución*, Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales Nº 140, Vol. 35, enero-marzo, 1996, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Argentina, p. 557.

⁸ Vellinga, Meno, *ob.cit.*, p. 15.

fuerzas políticas obliga a que las medidas a instrumentar sean a largo plazo en las instituciones.

"La reforma del Estado" representa la renovación de las expectativas de recuperación económica, y especificar la estrategia a seguir por parte de aquellos quienes habrán de instrumentarla. En concreto ya no se trata de realizar sólo labores correctivas, sino de formas de concebir y organizar a las instituciones en un contexto de competencia constante, asignar los recursos por medio de la oferta y la demanda, además de ser instrumentos de regulación o en caso contrario enviar señales para que se corrijan las distorsiones que pudieran presentarse.

"La reforma del Estado comprende cuatro problemas que aunque interdependientes, pueden subdividirse en a) un problema económico político: la delimitación del tamaño del Estado; b) otro también económico-político, pero que merece una consideración especial: la redefinición del papel regulador del Estado; c) uno económico administrativo: la recuperación de la gobernancia "(governance) o capacidad financiera y administrativa de implementar las decisiones políticas; d) un problema político: el aumento de la gobernabilidad o capacidad política del gobierno para intermediar intereses, garantizar la legitimidad y gobernar."⁹

Un primer objetivo es que las funciones que desempeña el Estado con un mínimo de instituciones y de personal, ser un árbitro del mercado y no intervenir en la manera en que se distribuyen los recursos; llenar los vacíos de poder existentes a nivel institucional y social, recuperar la capacidad de negociación entre las instituciones y la sociedad, o entre los grupos que disputan el poder; lo anterior a su vez tiene implícito una meta a largo plazo, adaptar a las instituciones, y que la economía sea competitiva en el mercado internacional, obedeciendo al paradigma de moda, la globalización.

Los intereses de los que dirigen la reforma del Estado, radica en hacer eficientes y eficaces a las instituciones, en lograr cambios que permitan a las empresas nacionales competir con otras compañías a escala internacional, tener ventajas en el mercado de origen y acceso a los avances tecnológicos y organizativos del extranjero.

⁹ Bresser Pereira, Luis Carlos, *ob.cit.*, p. 517.

El escenario que tiene el gobierno en este momento es implementar medidas hacia el interior que no sólo reformen sino transformen, los mecanismos que pueden ser utilizados corresponden a la propia reforma, en el que involucra otro proceso, la descentralización política, con ello se pretende que la toma de decisiones, sea un elemento presente en todos los niveles de gobierno.

“El mayor desafío al instrumentar reformas institucionales exitosas en México es reconocer oportunamente el espíritu de cambio de esta época y aceptarlo como parte del proceso de modernización y democratización.”¹⁰ En ese sentido, reconocer la existencia de un pasado que tuvo sus aciertos, buscar las experiencias que dejan enseñanzas a las actuales generaciones, enriquecerse con esa información y adaptar los modelos que se presentan a nuestra propia realidad, es parte de la tarea de las instituciones.

Adoptar un pensamiento conservador, suspirar por un pasado que fue mejor, es negar la oportunidad a la actual generación y a las futuras de demostrar su valía como motores de transformación, válido es adoptar los paradigmas actuales, lo que se encuentra a discusión es que sean aceptados como credos inmutables, porque es precisamente esa forma de pensamiento la que mantiene paralizada a la sociedad.

El proceso que puede dar respuesta a las necesidades actuales, es la descentralización política, plan que se puede empatar con la reforma del Estado y que tiene una relación directa con las reformas a implementar, por tener correspondencia con la modernización a la que se aspira, por tal motivo se debe trabajar a favor de los consensos para que su aceptación.

“Todo proceso de descentralización política y administrativa conlleva la inevitable complejidad de la administración estatal que, a partir de un estado general de tensión centro periferia, se materializa en problemas administrativos concretos, como son a) las características y el tamaño de las entidades locales (municipales) e intermedias (provincias, departamentos o prefecturas); b) la distribución de poder y funciones entre los diferentes niveles de gobierno; c) las relaciones entre el gobierno central, los entes

¹⁰ Roettt, Riordan, *El desafío de la reforma institucional en México*, Siglo XXI, México, 1996, p. 238.

intermedios de administración y los municipios, y d) la sobreposición de funciones y competencias entre autoridades administrativas en una misma circunscripción territorial.”¹¹

Para rebasar las observaciones presentes, será necesario organizar grupos de trabajo multidisciplinarios, que aporten sus puntos de vista, debido a que cada municipio y unidad estatal tiene rasgos particulares, estructurados en su forma de organización, en el ejercicio del poder y en la propia administración pública.

Retirar las facultades de entidades federativas para interferir en directo en la forma de administrar y aplicar los recursos a nivel municipal, para que los ayuntamientos atiendan sus necesidades básicas y realice obra pública de acuerdo a sus necesidades, este principio de autonomía presupuestal probablemente puede ser el eje regulador de la toma de decisiones por consiguiente el nivel de gobierno estatal deberá poseer la facultad de coordinar los gobiernos municipales.

Si se definen y delimitan los ámbitos de influencia entre los servidores públicos de distinto nivel de gobierno, acotar sus tareas en espacios territoriales compartidos, puede ser que disminuya el problema de invadir ámbitos de competencia, para ello será necesario que los equipos multidisciplinarios elaboren estudios particulares para que al detectar la repetición de funciones , se instrumenten medidas de corrección.

Los pasos a implementar se presentan más complejos, por la cantidad de actores y variables involucradas, la capacidad de adaptación a las tendencias del mercado mundial, tiene en su haber lineamientos de tipo político que afectan a sectores específicos tales como los sindicatos; el sector campesino que no ha sido beneficiado, pese a las modificaciones del Art. 27 constitucional.

La relación entre los dos procesos – reforma del Estado y Descentralización política- y su progreso en términos generales, puede ser determinante para mantener la viabilidad de las instituciones de gobierno, la funcionalidad afecta los avances, como los retrocesos que se vislumbran, con el desgaste de las relaciones políticas y de gobernabilidad con los sectores sociales que se encuentran involucrados.

¹¹ Arandía Ledesma, Iván Carlos, *ob.cit.*, p.25.

“Buena parte de la reforma del Estado presentada incluye la organización de instituciones nuevas que conservan patrones viejos.”¹² los modelos a desarrollar para llevar la Descentralización política por una ruta que permita su concreción se ve viciada desde sus origen, los rasgos autoritarios no terminan por desaparecer, las instituciones que tienen necesidad de ejercer autoridad para dar respuesta a los problemas presentes, observan un atraso en las diversas actividades que desempeñan.

Es de esperar entonces que la dinámica propia de la descentralización política represente más una tema del discurso entre las elites, que buscan por distintas vías justificar el atraso de la reforma política y su consecuente redistribución del poder, a que se posea en concreto un plan de acción consensado entre el poder ejecutivo, legislativo, los sectores sociales y académicos, para instrumentar desde las bases mismas del gobierno, el ejercicio de mayores reales para el ejercicio del poder.

2.2 La relación entre los grupos empresariales y el gobierno mexicano

Hablar de los empresarios y en específico de los grupos empresariales es desentrañar un sector social que muestra unidad de intereses, en aspectos económicos, pero en las relaciones políticas con el gobierno mexicano se muestra proclive al enfrentamiento cuando observa que no se cumplen con las expectativas en temas relevantes, tanto como seguridad no sólo pública sino de inversiones; reformas a la constitución, o en aspectos como inversiones estratégicas en Petroleros Mexicanos y en la Comisión de Luz y Fuerza.

Una relación –empresarios gobierno-, que se supo ocultar en la época del nacionalismo revolucionario, que tuvo como etapas la sustitución de importaciones, desarrollo estabilizador y desarrollo compartido; en la medida en que los índices de crecimiento económico mermaron, la inconformidad social de los diversos sectores sociales, incluyendo a los empresarios, se incrementó.

En un hecho que la intervención de los empresarios en la vida política ha ido en aumento. “se han postulado y frecuentemente han ganado posiciones electorales en

¹² Vellinga, Meno, *ob.cit.*, p. 33,

todas las jerarquías del sistema político–electoral: gubernaturas, alcaldías, senadurías y diputaciones federales y locales, así como en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Esta experiencia ha enriquecido notablemente sus horizontes y su influencia política...”¹³

La realidad es que los empresarios no sólo tienen interacción con el gobierno, sino que ya son gobierno, se encuentran en la esfera en donde se toman decisiones que resultan trascendentales para las relaciones de poder que se presentan en los distintos niveles del ejecutivo. Lo que obliga no sólo a analizar la conducta empresarial en la esfera pública, sino a evaluar su administración en el campo de las instituciones y su actuar en las legislaturas locales y federales.

La influencia activa que se ejerce por parte del sector tema de este estudio en el ramo económico y político es motivo de desequilibrio en la correlación de fuerzas, con los riesgos de inestabilidad social ante el predominio efectivo que se ejerce en las instituciones y en entes organizados en un solo frente como sector.

“El papel protagónico que juega el empresariado mexicano en la definición del rubro de la transición lo sitúa como un actor social que se ha apropiado del poder, por lo cual su influencia en la toma de decisiones que dan forma al nuevo proyecto de nación invariablemente hace prevalecer sus intereses de clase.”¹⁴

La perspectiva que se presenta obliga a examinar a su vez la conducta del poder ejecutivo ya no como administrador de los bienes públicos, sino como parte de las relaciones de poder que puede intervenir para favorecer u obstaculizar proyectos o iniciativas que no son parte de la estrategia empresarial.

Puede considerarse simplista el escenario, sin embargo, hasta el momento ha quedado excluida una clasificación de la administración pública que en los últimos tiempos ha planificado y operado propuestas de los empresarios y que tanto en la dimensión ideológica como técnica coincide con este sector social.

¹³ Salas Porras, Alejandra, *¿Hacia un nuevo mecenazgo político? Democracia y participación electoral de los grandes empresarios en México*. Estudios sociológicos, Vol. XVIII, Nº 52, enero-abril, 2002, México, Colmex, p. 57.

¹⁴ Montesinos, Rafael, *Mitos y miseria de la cultura empresarial*, El Cotidiano, Num. 73, noviembre-diciembre, 1995, México, UAM, p. 98.

“Los actores sociales preponderantes en los nuevos escenarios políticos latinoamericanos, fundamentalmente en México son la tecnocracia y las elites empresariales, mientras que las masas trabajadoras ven reducir su papel político y deteriorar sus condiciones de vida ...”¹⁵

En efecto, la tecnocracia representa por parte de los empresarios el instrumento idóneo para modificar o hacer prevalecer puntos de vista ante actores sociales más numerosas, pero débiles tanto en el aspecto económico como en organización interna, carecen de una propuesta de proyecto viable para ser puesta a discusión ante la clase política.

El uso de los medios que tienen a su alcance los empresarios, les permite diseñar formas de tratamiento ante las instancias de gobierno a las que acuden, sin dejar de lado los capitales que pueden ser ofrecidos para financiar campañas políticas a organizaciones no gubernamentales funcionales a sus intereses o la organización de eventos de tipo cultural o social.

Se reconoce en la actualidad que “La mayoría de las compañías más importantes del país cuentan con mecanismos para ejercer presión ante las autoridades y tienen la capacidad para dedicar personal a tareas de cabildeo (o lobbying) entre funcionarios y legisladores...”¹⁶.

La cúpula empresarial entiende la necesidad de mantener una relación estrecha con los principales círculos políticos, advierte que los gastos que se ejercen para contratar personal que realice la labor de cabildeo es una inversión a largo plazo, que las redituará ganancias no sólo de tipo pecuniario sino de influencia política y social.

A lo anterior hay que añadir que en caso de necesidad “El poder económico personal de presidentes o directores de grandes empresas, por otra parte, las hace más influyentes que los directivos de las cámaras; las opiniones de Carlos Slim, de grupo Carso; Lorenzo

¹⁵ Martínez V., Griselda, Montesinos Rafael, *Empresarios, neoliberalismo y las miserias de la transición*, El Cotidiano, Num. 100, marzo-abril, 2000, México, UAM. p. 95.

¹⁶ Fuentes Vivar, Roberto, Rancel Flores, Lucía, *¿Son mejores que los políticos?*, Expansión, 21 de julio – 04 de agosto, 1999, México, p. 165.

Zambrano, de Cemex, Lorenzo Servitje, de Bimbo; Adrian Sada, de Vitro; Emilio Azcarraga, de Televisa; y Ricardo Salinas Pliego de T.V. Azteca difícilmente pasarían desapercibidos para el gobierno y los medios de comunicación...”¹⁷.

La influencia económica resulta determinante al grado de que los personajes antes citados se encuentran catalogados como factores reales de poder, por el tipo de recursos que pueden movilizar, sin embargo su presencia en la vida política resulta ser discreta y solo se presentan a debate en momentos que consideran determinantes; para los tiempos actuales se debe de analizar los acuerdos de Chapultepec.

Conscientes de que “la consolidación de la reforma es más probable cuando es acompañada no sólo de cambios institucionales y administrativos sino también de la construcción de bases de apoyo social...”¹⁸. Para conseguir la legitimidad necesaria que respalde a sus propuestas; el rol de las organizaciones no gubernamentales puede ser determinante en el futuro, ante la necesidad que tienen estas últimas de recursos para subsistir.

El arte de confundir los intereses propios con los de la generalidad ha funcionado en los últimos dos décadas, al grado de que otros sectores sociales han adoptado lineamientos ideológicos y de conducta para aplicarlos a su propia realidad y se identifican, conjuntando esfuerzos en proyectos que consideran viables para su constante desarrollo.

“El sector privado, en particular sus grupos de mayor poder económico y presencia política ha sido notablemente consistente en la elaboración, difusión y consolidación de una serie de propuestas, relativamente nuevas, para la reorganización institucional de la sociedad, la economía y el Estado.”¹⁹

Los vacíos institucionales son una veta que se explora constantemente por parte del sector privado, estos representan debilidades reales que generan descontento en la

¹⁷ *ibidem*.

¹⁸ Haggard, Stephan; Kaufman, Robert, *Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado*, Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales, Nº 139, Vol. 35, octubre-diciembre. 1995, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Argentina, p. 363

¹⁹ Valdés Ugalde, Francisco, *ob.cit.*, p. 71.

sociedad, donde los empresarios hacen actos de presencia par presentar al gobierno como un reproductor que multiplica los problemas de la población.

En consecuencia el ejecutivo en sus tres niveles de gobierno, se ve imposibilitado para ocupar los vacíos en distintos temas como seguridad pública, pobreza, salud, educación y demás, consecuencias que se derivan de los apartados en mención; causados por la carencia y dispendio de los recursos, falta de personal calificado bajos ingresos de quienes prestan sus servicios profesionales y el debate entorno a una modernización administrativa que no termina por iniciarse.

Explotar esas condiciones, “a partir de la acción política del actor empresarial, se ha construido y difundido una visión de orden social fundado en la preeminencia de la propiedad privada, de la cual deben derivar la libertad, la eficiencia, la democracia, la soberanía popular, y la legitimidad de la acción social.”²⁰

Se busca que el interés privado se encuentre por encima del los intereses públicos, tanto en el contexto gubernamental como en el social, este cambio ideológico que ha permeado en los servidores públicos probablemente puede explicar la desaparición de programas con contenido social y son sustituidos por proyectos de tipo asistencialista, un ejemplo concreto de este tipo de programas es “oportunidades”.

- La influencia económica de los grupos empresariales es determinante en sus relaciones políticas.
- Existe una relación directa entre la tecnocracia y los grupos empresariales.
- Los empresarios son parte de la estructura de gobierno, por ganar puestos de elección popular.
- El gobierno se ha visto rebasado por problemas que afectan a la sociedad, elementos que son parte del discurso de los empresarios, para remarcar la ineficiencia del gobierno.

²⁰ *ibid.*, p. 251.

2.3 Los intereses que tienen los grupos empresariales, para concretizar el proceso de descentralización gubernamental.

En los anteriores apartados del presente capítulo se han analizado las relaciones entre dos procesos, descentralización política-reforma del Estado, así como la del poder ejecutivo con los grupos empresariales, esta sección tendrá un enfoque distinto, en el que los empresarios a pesar de sus divisiones observables a su interior, propone mantener la estrategia de la reforma del Estado para alcanzar la modernidad esperada.

Las tendencias ideológicas contemporáneas consideran al gobierno como ineficiente y corrupto, las propuestas que presentan consideran la necesidad de reducir su rol a ser gerente, vigilante de la propiedad privada, de las inversiones y del estado de derecho, y permitir a la iniciativa individual producir los bienes escasos y dejar que el mercado por medio de la oferta y la demanda sea el distribuidor de los productos.

A pesar de que en los últimos 25 años se trabaja en reducir las funciones del Estado; “la construcción de lo público incluyente es un proceso incesante que ha pasado por reducir la participación gubernamental, ampliando la participación privada; más mercado, más comunicación, menos política; sin embargo, dentro del ámbito de lo privado, también encontramos organizaciones que a partir de la reivindicación de intereses públicos, demanda el acceso a la esfera de decisiones, enfrentando las restricciones que la búsqueda del gobierno por mantener el control general, y en muchos casos sin contar con los recursos técnicos y políticos necesarios para una incidencia efectiva en la elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas.”²¹

La labor empresarial es reconocida, por la forma con que se relaciona e interactúa con las elites políticas, y con otros grupos sociales; pero no justifican del todo la presión que ejercen para incidir en la toma de decisiones gubernamentales, otro elemento del que carecen tanto los empresarios como organizaciones no gubernamentales es la legitimidad de los objetivos que se persiguen, los que se encuentran expresados en lineamientos generales y no son concretos.

²¹ Berrios Navarro, María del Pilar, *De lo privado a lo público: participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas*, El Cotidiano, Num. 115, septiembre-octubre, 2002, México, UAM. p. 122.

Un aspecto que puede ser un problema para el gobierno mismo, en el que es continua la expresión de malestar por parte de la ciudadanía son el tipo de instrumentos utilizables por el gobierno; “los mecanismos de consulta predominan frente a mecanismos e instrumentos más específicos para la participación en el diseño ejecución y evaluación de políticas públicas.”²²

Entonces los motivos excitadores de la movilización empresarial es causado por el propio gobierno, quien no ha renovado los mecanismos de participación social en los asuntos públicos, se limita la organización ciudadana a ser sujetos pasivos con el papel de proponer sólo opiniones.

En ese sentido “Los gobernantes sólo cederán espacios e instrumentos participativos que crean poder controlar y de los que por tanto, pueda esperarse colaboración activa o pasiva en las tareas de mantener el apoyo electoral de los ciudadanos aunque precisamente por esa necesidad de ganar elecciones, los cargos electos podrían estar dispuestos a sacrificar el contenido de una decisión sustantiva concreta y adoptar una decisión política que no comparten aunada de un proceso participativo, si ello contribuye a darle visibilidad mediática y a mejorar su imagen.”²³

El proceso de descentralización política está sujeta a valoraciones subjetivas de tipo político y social tanto por parte del mandatario, como del gobierno en turno así como por parte de la iniciativa privada y de los grupos sociales simpatizantes a las propuestas del sector económico de la sociedad.

Existe un punto ideológico que no puede acotarse a ser un instrumento tanto del discurso público, como del privado, este último actor muestra encono en tratar el tema, pero recurre a ese elemento cuando observa que las inversiones que realiza en un sector de la economía le producen más pérdidas que ganancias, este se llama expropiación.

El hecho es que “en México existe la convicción de que el gobierno federal debe cumplir el papel de promotor de la economía nacional, convicción que se traslada al

²² *ibid*, p. 121.

²³ Ochoa Henríquez, Haydeé, *ob.cit.*, p. 301.

ámbito municipal y, por ello, los gobiernos municipales deben cumplirlo sobre la economía local.”²⁴ la propia inercia institucional no se atreve a romper con el esquema vertical históricamente impuesto.

La promoción de la economía para el gobierno en sus distintos niveles no significa únicamente que la inversión pública se destine a abrir nuevas empresas públicas, sino los recursos se dirijan a rescatar bancos, carreteras, ingenios azucareros, es decir, el capital disponible se utiliza para financiar empresas en quiebra, práctica no reconocida, pero aceptada por los empresarios.

Lo cierto es que los espacios de desarrollo son los municipios, y entidades federativas en primera y segunda instancia, entonces una necesidad a resolver es buscar que los marcos normativos de municipios y estados sean lo suficientemente moldeables para que las empresas puedan desarrollarse.

“Esto supone identificar al menos tres dimensiones de dicho proceso, una económica, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; otra, proceso de desarrollo; y una dimensión político-administrativa, en que las políticas públicas territoriales permitan crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local.”²⁵

Objetivo primordial para el empresario representa conseguir las condiciones óptimas en su actividad, por tal motivo si en el proceso de gestión con el gobierno resulta efectiva la negociación con los niveles de gobierno municipales, las autoridades a este nivel pueden ser manipulables, por las propias entidades federativas o federales; incluso la capacidad de negociación se puede ver limitada por los recursos que representan las inversiones del sector privado.

La influencia que pueden ejercer en las políticas públicas municipales destinadas a sectores que pueden favorecer la actividad empresarial puede ser considerado un elemento más para promover la descentralización política en la toma de decisiones,

²⁴ Chauca Malásquez, Pablo M., López Paniagua Rosalía, *Actores empresariales y gestión pública en la perspectiva del desarrollo local en México*, Convergencia, N° 34, enero abril 2004, México UAEM, p. 285.

²⁵ *ibid*, p. 277.

sobretudo porque los instrumentos de gobierno a este nivel son más operativos que planificadores o de dirección, por consiguiente, resultan insuficientes los márgenes de maniobra para los gobiernos municipales y así enfocar las políticas públicas hacia objetivos definidos por los municipios.

“Sin la iniciativa y la inversión privada, el sector público local, estatal o federal difícilmente puede convertirse en motor de nuevos proyectos, porque la puesta en marcha de los programas de desarrollo para un sector o área concreta sólo en parte puede ser realizada por la administración pública.”²⁶

La discusión presentada por el sector público y el privado en el aspecto de quienes puede incentivar el desarrollo de la nación resulta superficial ante el problema de representar dos entes complementarios quienes tienen metas distintas con caminos compartidos de ahí que el empresario puede complementar la labor pública, pero nunca sustituirla.

“En este marco, es necesario recordar que el desarrollo local es resultado de la dinámica de diversos actores sociales y de la implantación de estructuras adaptadas a las necesidades de la zona, corresponde a las instituciones públicas y privadas el papel de promoverla relación entre los actores y los instrumentos de apoyo preciso.”²⁷

La descentralización política en la toma de decisiones implica involucrar a los actores gubernamentales, al sector privado pero también a otros grupos sociales, la exclusión para evadir la discusión de las ideas distintas a las establecidas, representa un costo político y desgaste para las instituciones y actores involucrados.

Se debe establecer como un objetivo a futuro, “la planificación a mediano y largo plazo, la coordinación de las medidas entre las áreas del ayuntamiento y el resto de las instituciones que actúan a otros niveles; la descentralización intramunicipal; la concertación entre los actores involucrados y la participación efectiva de los diferentes agentes económicos, así como la adopción de criterios de eficacia y rentabilidad en la

²⁶ *ibid*, 283.

²⁷ *ibid*, 285.

programación del gasto público son tareas a realizar por los gobiernos locales y son fundamentales en la perspectiva del desarrollo local.”²⁸

Su aplicación puede ser viable en la medida en que el ámbito de la vida política, considerando el aprendizaje, la negociación del poder legislativo sea capaz de crear consensos entre los diputados; evitar entramparse en las posiciones autoritarias prevaleciente en las estructuras de gobierno, dejando de observar al poder ejecutivo sólo como el gobierno federal para ampliar la visión y alcances de las reformas a la ley.

Sin descartar que “cada decisión, cada iniciativa, cada política promovida por el ejecutivo debe pasar la prueba de la negociación con aliados y adversarios tanto en el congreso como en muchas otras instancias formalizadas de la estructura política, sin dejar de considerar los grupos de presión y la sociedad organizada.”²⁹

Acatar la descentralización política desde el punto de vista de mercado, en el que los grupos de interés tienen apreciaciones distintas, obliga a revisar las propuestas de origen; probablemente los contenidos son innovadores en situaciones y condiciones concretas, en el caso de las propuestas excluyentes es difícil, además de poco probable alcanzar consenso.

Las diversas fuerzas políticas que integran el poder legislativo, con el predominio de tres partidos políticos, en el que no existe una fuerza hegemónica, exige reaprender a hacer política, en ese sentido el autoritarismo que imperaba con un poder ejecutivo fuerte y una fuerza única en el congreso ha mermado, pero no ha desaparecido.

Se debe reconocer entonces una realidad no aceptada por las elites en el poder, “la reforma política está entrampada y la persistencia de inercias autoritarias y la ambigüedad de la ley en muchos aspectos amenazan la gobernabilidad y la estabilidad de las instituciones.”³⁰

²⁸ *ibid*, 296.

²⁹ Cansino, Cesar, *La reforma ausente: ¿transición sin instauración?*, Metapolítica, Num. 30, Vol. 7, julio-agosto 2003, México, p. 62.

³⁰ *ibid*, p. 64.

No es suficiente para el Estado la alternancia en el poder, la causa de la disfuncionalidad gubernamental se motiva por la forma en que se encuentran organizadas las instituciones, quienes son rebasadas continuamente por la sociedad, por tanto se usan a las Organizaciones No Gubernamentales para obtener los satisfactores que debe producir el gobierno.

En ese contexto “el surgimiento de una capacidad empresarial amplia y extendida por toda la sociedad no es fruto del azar o resultado espontáneo del mercado; por el contrario, requiere de la creación de instituciones que organicen esfuerzos individuales según una estructura de incentivos que favorezcan la coordinación y modele las acciones colectivas”³¹

La influencia de los empresarios puede mantenerse en tanto prevalezca la ineficacia de las instituciones de gobierno en todos sus niveles, propondrán por tanto, instituciones que se asemejen al funcionamiento de las empresas con metas y objetivos proclives a la obtención de la ganancia.

“Son tiempos de formación de una nueva hegemonía, en los que la correspondencia entre el proyecto económico estatalmente impulsado y el de representantes y miembros del gran capital es perfectamente nítida. Por lo menos así lo revelan los hechos económicos, las fuerzas que el propio Ejecutivo Federal reconoce como organizadoras e impulsoras del crecimiento económico.”³²

Sólo aquellos grupos quienes conocen las formas de acceso a las instituciones, contando con una organización básica pueden acceder a bienes públicos, en tanto la mayoría que no cuenta con representación, se ve abandonada a su suerte al no ejercer la presión suficiente para que sus demandas sean atendidas.

³¹ Ayala Espino, José, *Instituciones para mejorar el desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p. 342.

³² Vidal, Gregorio, *Grandes empresas, economía y poder en México*, Plaza y Valdés, México 2000, p. 214.

Capítulo III

LA EVALUACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y SU RELACIÓN CON LOS GRUPOS EMPRESARIALES.

El entorno cambiante influye en las relaciones sociales y políticas, incita a los grupos organizados a mantener un pensamiento unilateral, con una actitud negativa para adoptar lineamientos a favor del interés público, prestándose al debate sólo para obtener beneficios de corto plazo; el proceso de descentralización política no es la excepción, como se podrá apreciar en el contenido del presente apartado.

El diagnóstico en un procedimiento de planificación concreto, considera que el proceso de descentralización en la toma de decisiones, en el poder ejecutivo federal, carece de una estrategia para desarrollar e implementar políticas públicas, que cuenten con la participación de grupos empresariales, tendientes a delegar atribuciones en el ámbito estatal y municipal.

El objetivo es evaluar los avances en materia de descentralización política con datos e información relevante, expresados en términos cuantitativos; las instituciones involucradas en los trabajos, observaciones a señalar en aspectos cualitativos, los ramos de interés de los grupos empresariales, las tendencias, opiniones, y el probable escenario en caso de una confrontación con el grupo de interés en mención.

3.1 Evaluación del avance de la descentralización política en el gobierno federal.

Las investigaciones vinculadas al tema de descentralización política¹, para el caso de México y de América Latina, señalan la necesidad de desarticular el esquema vertical y centralista, por ser los rasgos que caracterizan a las instituciones de los gobiernos de la región. La reorganización institucional es un trabajo constante, permanente y difícil; buscar la forma de hacer eficaces a las estructuras gubernamentales, en el sentido de

¹ Los estudios de temas relacionados son: neocorporativismo, federalismo, neoinstitucionalismo, globalización; entre otros.

otorgar mejores servicios, es el reto de los profesionales no sólo del servicio público, sino de las diversas disciplinas relacionadas con la cosa pública.

Para elaborar una evaluación efectiva se determina elegir como origen del análisis los documentos elaborados por la Secretaría de Gobernación, el área comisionada es el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, quien elaboró el documento: (Programa especial para un nuevo federalismo 2002 – 2006). Los informes son: El reporte de avances y logros de los años 2002, 1º y 2º semestres 2003, los apartados seleccionados se citan a continuación:

1. “Descentralización: Donde se presentan los avances de diversas dependencias federales en la materia,...
2. Proyectos para un Autentico Federalismo: Incluye un grupo de programas, medidos a través de una serie de indicadores preestablecidos en el capítulo IV del PAF, denominados indicadores de desempeño...”².

El criterio para preferir los incisos anteriores es el que sigue: manejar como instrumentos de medición cuantificable el número de acciones ejecutadas por cada dependencia federal y las instancias involucradas en el proceso; el tercer capítulo contiene indicadores y unidades de medida en cada proyecto, sin embargo, es excluido por carecer de información relevante para la evaluación.

Las instituciones enfrentan el cuestionamiento constante de los grupos sociales, estos últimos se ven afectados por una reparto inequitativo de la riqueza, el deterioro de la calidad de vida y sobre todo la parálisis institucional en municipios, entidades federativas y gobierno federal; los hechos citados obligan a una reestructuración de las dependencias, no sólo interna, la relación interinstitucional es determinante para alcanzar objetivos, por tal razón se precisa la descentralización de las atribuciones.

“Se trata de definir los mecanismos a utilizar en la atención de las demandas ciudadanas, generar nuevos esquemas de gobierno que propicien la descentralización política y la coordinación institucionalizada, a un tiempo que promueven una nueva cultura

² <http://www.e-local.gob.mx/work/resources/PAF/2002.pdf>, p. 6 del documento en versión de Acrobat.

política federalista que incorpore decididamente a los gobiernos locales en la producción de los bienes públicos fundamentales.”³

En el siguiente cuadro nos muestra el número de acciones ejecutadas por las dependencias federales y 3 proyectos en operación con el objetivo de descentralizar y hacer funcionar el federalismo.

CUADRO 1. ACCIONES EJECUTADAS POR PERÍODO.

Período	Año 2002	1° semestre 2003	2° semestre 2003
Acciones	389	587	583
Variación	(año base)	50.89 %	49.87 %

FUENTE: PROGRAMA ESPECIAL PARA UN AUTENTICO FEDERALISMO.- Elaboración propia.

Se considera al año 2002 como punto de partida, por ser el inicio de las actividades de descentralización y al no existir antecedentes documentales de procesos dirigidos en el mismo sentido, que diera la oportunidad de elaborar el análisis de la información correspondiente, con un enfoque histórico, para examinar resultados de experiencias anteriores.

Llama la atención la diferencia existente entre las acciones del año base con respecto a los lapsos de tiempo subsecuentes, al considerar la nula existencia de indicadores de medición para conocer los avances de cada una de las áreas involucradas, en ese sentido la información es proporcionada mediante reportes, explicando la situación en que se encuentra cada apartado.

Para el segundo semestre de 2003 la variación no es significativa, con respecto al primero, la tendencia de acciones es a la baja con un promedio de 519 tareas en seis meses, si en el año de 2002 la cuantificación es menor, una explicación puede ser la

³<http://www.e-local.gob.mx/work/resources/PAF/005AA.pdf> , p. 12 del documento en versión acrobat.

incorrecta planeación y subutilización de recursos en las dependencias, para el último periodo se concibe la corrección del plan a seguir y con los ajustes correspondientes.

CUADRO 2. UNIDADES ADMINISTRATIVAS INVOLUCRADAS EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.

Período	Año 2002	1° semestre 2003	2° semestre 2003
Unidades Administrativas	121	132	145
Variación	(Año base)	9 %	19.83%

FUENTE: PROGRAMA ESPECIAL PARA UN AUTENTICO FEDERALISMO.- Elaboración propia

El cuadro anterior nos demuestra la tendencia a extender la intervención de las áreas institucionales, esto es constante en los tres lapsos de tiempo considerados, por tal motivo se puede corroborar los ajustes intrínsecos de la planeación sobre el curso del proceso de descentralización que se está ejecutando; sin embargo, hay que aclarar en ese sentido, los objetivos de las acciones no necesariamente pueden concordar con un proceso de descentralización política, hasta en tanto no se examinen los contenidos.⁴

Al cotejar los datos de los cuadros 1 y 2, se observa, en función de las proporciones, a cada instancia de Federal le corresponde un promedio de 24 acciones en el 2002, aumenta para 2003 en 36 tareas asignadas, al parecer la carga de trabajo se incrementa, pero en promedio a cada unidad administrativa le corresponde operar 3 y 4 acciones respectivamente, en equilibrio directo a la ampliación observada.

A pesar de del análisis expuesto, la situación de carga de trabajo en cada área de la administración pública considerada es inequitativa, motivado a la ineficiente distribución del trabajo al interior de cada dependencia, se ejercen seis o siete funciones y en otras instancias por el contrario, sólo una es desarrollada, lo anterior repercute en el eficaz avance de las propuestas.

CUADRO 3. DISTRIBUCIÓN DE ACCIONES ASIGNADAS A CADA DEPENDENCIA FEDERAL POR PERIÓDOS.

⁴ Se ha de resaltar la inexistencia de diferencias entre las Instituciones, es decir, desde el inicio hasta el último mes de 2003 no se ha excluido o dado de baja a alguna de las Instancias Federales participantes.

INSTITUCIONES	2002	1º semestre 2003	2º semestre 200 3
EDUCACIÓN	29	125	106
CULTURA	11	14	13
SALUD	9	n.d.	69
DESARROLLO SOCIAL	56	55	20
PUEBLOS INDIGENAS	12	11	14
TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL	14	12	18
AGRICULTURA, GANADERÍA PESCA Y ALIMENTACIÓN	9	19	22
MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	6	11	10
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	24	38	36
ECONOMÍA	19	29	26
ENERGÍA	6	15	14
TURISMO	12	30	32
RELACIONES EXTERIORES	11	26	33
PROTECCIÓN CIVIL	11	18	22
POBLACIÓN	18	18	9
SEGURIDAD PÚBLICA	5	13	8
REFORMA AGRARIA	8	11	14
PROYECTO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS, Y SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN HACENDARIA	85	98	83
PROYECTO PARA PROMOVER EL DESARROLLO REGIONAL EQUILIBRADO	17	18	15
EVALUACIÓN Y TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA.	27	26	19

FUENTE: PROGRAMA ESPECIAL PARA UN AUTENTICO FEDERALISMO.- Elaboración propia.⁵

La prioridad para el Gobierno Federal - de acuerdo a los datos presentados en el cuadro- se detalla en tres rubros: Fortalecimiento de la hacienda pública, educación y

⁵ Se incluyen en el cuadro dos proyectos que se encuentran en ejecución, sus unidades de medición se expresan en acciones, pero carecen al respecto de instrumentos, índices y parámetros de medición.

salud; el menor número de acciones agrupado en el rubro de seguridad pública; por tanto, se puede concluir que la necesidad de recursos es una carencia de primer orden para la actual administración, a pesar de la demanda de la sociedad en el sentido trabajar para fortalecer los cuerpos de seguridad en los tres niveles de gobierno.

Visto en estricto sentido, la importancia del fortalecimiento de la hacienda pública radica “en el deterioro galopante del estado de derecho y de los índices de gobernabilidad, situaciones en parte atribuibles a que el Estado carece de los recursos necesarios para mejorar el funcionamiento del sistema judicial y de la administración pública.”⁶

Con respecto al tema de la descentralización política, los reportes no precisan datos de su avance, en alusión a que los trabajos de coordinación y participación con distintos niveles de gobierno no se mencionan en los informes, la mayor parte de las actividades se desarrolla con instancias federales, a las que no se integran entidades federativas y municipios, para delegar atribuciones.

A pesar de los trabajos iniciados, los reportes semestrales observan carencias en varios asuntos, no se precisa metodología de trabajo y de evaluación, no se tienen índices, indicadores y metas a alcanzar; por las condiciones expuestas el rediseño de los esquemas de dirección, control y evaluación es una tarea pendiente,

Hasta en tanto no se manifiesten los avances de los actos relacionados con el proceso de descentralización política en términos cuantitativos, los reportes generados hasta el presente serán vistos como un resultado parcial del progreso y expectativas que se tienen sobre el tema; por consiguiente el perfeccionamiento de los instrumentos de medición se puede considerar en inicio, un aspecto prioritario que no ha dejarse de lado en la reorganización gubernamental.

La construcción de indicadores de desempeño y su aplicación obliga a quienes participan en el proceso a complementar los reportes añadiendo datos cuantificables; la

⁶ Ayala Espino, José, *ob.cit.*, p. 169.

información generada permitirá elaborar mecanismos de control y de evaluación en las distintas fases para reestructurar los planes posteriores,

Al tomar importancia los reportes semestrales con los que se han elaborado los cuadros anteriores hay que resaltar, por parte del poder ejecutivo, el nulo trabajo ejecutado para diseñar una política pública; el contenido de los informes corresponde a un programa de gobierno, con las deficiencias ya señaladas, por tanto, se ha relegado a un segundo plano un instrumento funcional para generar acuerdos con los actores directamente involucrados.

Los órganos de gobierno probablemente no adoptan instrumentos considerados en este momento innovadores, por la estructura vertical y jerárquica, esta concepción del ejercicio del servicio público limita al funcionario para consensar medidas tendientes a delegar responsabilidades con los grupos de interés o la sociedad civil, con la consecuente pérdida de legitimidad.

La reproducción de esquemas y lineamientos en el sentido descrito en el párrafo anterior, significa mantener la funcionalidad, pero no resolver a mediano o largo plazo la necesidad de eficiencia y eficacia que se exige por parte de la sociedad, es necesario en congruencia con las condiciones descritas adoptar un paradigma propio y desarrollarlo en proporción directa a las necesidades concretas de cada sector social y ejecutivo.

En la siguiente sección se determinarán algunas observaciones elaboradas por parte de los grupos empresariales, los espacios de intervención estimados para la desregulación o apertura; las acciones de este sector tienen por objetivo defender los dividendos particulares, por encima del bien común.

Los avances o retrocesos de los grupos empresariales, dependen del nivel de organización interna y de la capacidad para elaborar propuestas de la sociedad misma y de otros sectores antagónicos que la integran; se ha de reconocer la carencia de imaginación para iniciar una estrategia congruente de transformación social, que permita definir un nuevo rumbo político para la nación.

3.2. Tendencias y observaciones de los grupos empresariales a las labores gubernamentales de carácter descentralizador.

En esta sección se pretende exponer las consideraciones de el sector empresarial tema del presente escrito, se busca comprender la forma en que están entendiendo el temas de la descentralización, con las variantes que consideran prioritarias para ser parte de las futuras reformas institucionales.

Los espacios de intervención e interlocución de los actores económicos, comprenden el sector energético, se busca abrir las inversiones en proyectos del ramo eléctrico, refinación de hidrocarburos; mantener los capitales en el turismo, obtener ventajas en reformas fiscales, e intervenir directamente en negociaciones relacionadas con las licitaciones, pero con un mínimo de riesgo para el capital.

A pesar de la desregulación y apertura de los mercados, el esperado crecimiento económico para la nación, con un papel protagónico de los empresarios, no es un hecho concreto. “No cabe duda de que la apertura y la liberalización acarrearán importantes cambios, sin embargo, se pecho, por decir lo menos, de una buena dosis de ingenuidad porque se atribuyó a estas políticas la capacidad de por sí mismas transformar una estructura industrial que adolecía de ciertas fallas, especialmente para crear incentivos que mejoraran la competitividad, meta que, a la vista de los resultados, no se alcanzó.”⁷

Existe un sector del empresariado que fue excluido de la estrategia instrumentada, mediante reformas a leyes, reglamentos y firma de tratados y acuerdos internacionales, en tanto, los grupos empresariales consolidaron sus industrias y se aprestaron a competir con industrias transnacionales en la disputa por los mercados; los estrategias gubernamentales, no consideraron las condiciones de la industria nacional, que en su mayor proporción se encuentra integrada por micros pequeñas y medianas empresas.

Al partir de tales condiciones, los grupos empresariales, redefinieron los lineamientos generales de crecimiento económico, en que se encuentra involucrado el sector no exportador de la industria, se procura mantener el interés por mejorar las condiciones de

⁷ Ayala Espino, José, *ob.cit.*, p. 358.

competencia industrial frente a otras naciones, en la construcción de bases sólidas sustentadas en infraestructura y economías a escala del país de origen.

Los grupos empresariales por la importancia de sus capitales, gozan de los privilegios del propio sistema, esta condición les permite exigir e incentivar a las instancias gubernamentales a considerar los siguientes cambios:

- a) Los tres niveles de gobierno deben contar con autoridad y autonomía formalmente delineadas.
- b) Los gobiernos estatales y municipales deben tener autoridad primaria en la economía de sus jurisdicciones.
- c) El gobierno nacional debe poseer la autoridad de vigilar el mercado común; asegurar la movilidad de bienes y factores entre jurisdicciones estatales y locales y proporcionar bienes públicos nacionales.”⁸

Sin embargo, debe reconocerse la escasa disposición para iniciar un debate de las dimensiones y alcances de la descentralización política, por parte de los grupos empresariales, a menos que les sean funcionales para sus futuras proyecciones e inversiones; criterio no compartido por la micro, pequeña y mediana empresa (MIPYME).

Saben o al menos intuyen que “los esfuerzos de descentralización pueden favorecer un desplazamiento de la localización de la producción que puede ayudar a aliviar la excesiva concentración industrial y promover el desarrollo de regiones rezagadas del país.”⁹ obvio es considerar la existencia de un ambiente de alta competencia e incentivar a nuevas industrias o regiones puede resultar perjudicial para el nivel de ganancias que obtienen o esperan.

Los empresarios que consideran urgente hacer modificaciones a las normas vigentes, son quienes carecen de acceso las altas esferas de la administración pública, no disponen del capital suficiente para modernizar sus industrias, tienen que cumplir con los tramites administrativos no simplificados en los tres niveles de gobierno, ante las circunstancias descritas, las MIPYMES es la parte del sector empresarial menos beneficiada de los procesos de reforma del Estado y de la descentralización política.

⁸ ibid, p.369.

⁹ ibid, p. 367.

La importancia de trabajar con autonomía, legitimidad, autoridad local y estatal, en colaboración con los empresarios, radica en reestructurar los niveles gobierno transfiriendo atribuciones, además en cambiar la forma de concebir y ejercer el poder, no es esperar las instrucciones de los mandos superiores, es poseer la capacidad, fundamentada en las leyes vigentes y con los elementos legítimos necesarios para tomar decisiones en el tiempo y espacio oportuno.

“En México, es ampliamente reconocida la debilidad ancestral de los gobiernos locales: baja capacidad de tributación; responsabilidades limitadas en el ejercicio del gasto público para la provisión de bienes y servicios públicos; rezago en la calidad de la administración de su hacienda, y, finalmente, una notable dependencia política y financiera respecto del gobierno federal.”¹⁰

Es obvio que la transformación de las estructuras de gobierno, deben ir acompañadas de una preparación adecuada del personal que integra la administración pública, disponer de los elementos materiales y tecnológicos para el desempeño de las funciones, pero sobretodo, toda actividad gubernamental local para incentivar la economía debe estar sustentada con la participación de los empresarios locales, en atención a sus necesidades.

“Paralelamente, es necesario que cada región, entidad federativa y localidad del país sea capaz de diseñar un plan estratégico que parta de su situación particular.”¹¹ La capacidad de adaptación a las circunstancias imperantes, de acuerdo a las necesidades particulares, exige la planeación por áreas geográficas con elementos semejantes – regional-; la estructuración del Plan Nacional Desarrollo no puede tener como punto de partida las decisiones del centro, sino de la periferia.

Los grupos empresariales señalan una constante en la conducta de los administradores públicos, en los niveles de decisión, elaborar planes y estrategias con la nula participación de los sectores de la sociedad interesados en el tema, la exclusión como constante es un elemento de ilegitimidad de todo programa, política gubernamental

¹⁰ *ibid*, p. 205.

¹¹ *ibid*, p. 372.

y política pública, la carencia de conocimiento de temas considerados relevantes en esferas ajenas al gobierno incitan al cuestionamiento constante

“La administración pública tiene dos caminos que, combinados o no, le permiten afrontar los retos que significan las demandas (y su satisfacción) de los gobernados: uno son las políticas gubernamentales y el otro las políticas públicas. La mayor utilización de unas respecto de las otras, indicará el grado de participación de los gobernados.”¹²

La utilidad de cada instrumento y el momento de aplicación corresponde a formas de concebir el poder y ejercerlo, si el objetivo es mantener el control jerárquico, la política gubernamental prevalecerá sobre la pública, en tanto si sucede lo contrario, con leyes y reglamentos que acoten la intervención de la sociedad como espectador, se mantendrá el mismo esquema, si se implementa la política pública con las reformas legales necesarias, los sectores sociales intervendrán en mayor número.

Obtener la legitimidad del gobierno frente a los grupos de interés, para gobernar en la actualidad, además de agregar un elemento cultural deseable en México y la corresponsabilidad para participar en los problemas, son aspectos primordiales a fomentar, los grandes empresarios se involucran en temas funcionales a sus objetivos y les permita obtener ganancias, por lo que carecen de la sensibilidad necesaria para trabajar en el bien común.

“De la participación en el juego político, dentro de las reglas o fuera de ellas, surgen las condiciones para la gobernabilidad o ingobernabilidad. En la medida en que la población participe, pasiva o activamente, y en que el sistema aliente o desaliente esta participación se dará la pauta para la asignación no sólo de los recursos públicos en manos del Estado, sino insistimos, para condicionar el reparto de la riqueza.”¹³

Los tiempos actuales demuestran la actividad constante de los empresarios, en los diversos escenarios de la vida política nacional, en tanto, otros sectores sociales con necesidades de representatividad permanecen en el inmovilismo, con esquemas de

¹² Ramírez Faúndez, Jaime, Torres Maldonado Eduardo (coordinadores), *Reforma del Estado, políticas públicas y problemas socioeconómicos del México contemporáneo*, UAM-Azcapotzalco, México 2001, p. 89.

¹³ *ibidem*.

procesamiento de demandas selectivos; por su parte las instituciones acentúan en su forma de organización y de actuar el descontento social, por la carencia de operatividad.

“Los empresarios desarrollaron su propia capacidad para influir en la política industrial, pero sólo para negociar apoyos y privilegios, no para cambiar su orientación estratégica.”¹⁴ Por consiguiente, tener como opción la pertinencia de aplicar una política pública para los industriales poseedores de amplias opciones de inversión, además de contar con acceso directo a las altas esferas gubernamentales, es acotar el desarrollo y optar por un crecimiento en sectores de la economía con ventajas competitivas.

La opción de una política pública no puede ser descartada, en tanto exista un desequilibrio considerable entre las MIPYMES y los grupos empresariales, es precisamente la disparidad de capital y de competitividad por lo que se debe examinar las diversas variantes y los actores participantes,

“El ascenso de una nueva elite empresarial al liderazgo cupular y el establecimiento de nuevas bases de colaboración que incluyen el ingreso de empresarios a la esfera de poder a través de mecanismos diversos; nuevas formas de colaboración en la elaboración de políticas públicas; incorporación de empresarios como asesores o funcionarios; formación de consejos consultivos locales y regionales, etc.”¹⁵

Son parte de la estrecha participación entre los empresarios y la elite gubernamental conocida como tecnocracia, la aceptación o negativa de los grupos empresariales de la actividad de gobierno, depende de la inclusión de las formas de colaboración, que es independiente de los resultados obtenidos por la administración actual Jefe del Poder Ejecutivo Federal.

Un tema que no está concluido es “la democratización del régimen que formo parte de las demandas empresariales durante los seis u ocho años ha sido un camino no solamente para la reducción del poder Ejecutivo y el reforzamiento del Legislativo, para

¹⁴ Ayala Espino, José, *ob.cit.*, p.345.

¹⁵ Puga, Cristina, *México: empresarios y poder*, Miguel Ángel Porrua, México DF, 1993, p. 201.

garantizar la presencia de representantes efectivos en los distintos niveles de gobierno, sino para el ascenso de los propios hombres de empresa a las esferas de poder.”¹⁶

Se tienen varios temas de análisis y de discusión, el primero corresponde a la participación de los grupos empresariales en las labores de gobierno, el segundo significa las formas de acceso al poder con una representación significativa para la toma de decisiones.

Los líderes de los grupos empresariales reconocen que “tanto en la acción de las organizaciones públicas como de las instituciones privadas se cristaliza la idea de buscar nuevas oportunidades y espacios de coordinación, crean mecanismos de sinergia y economías de escala, estimulando relaciones de confianza.”¹⁷

La combinación de los recursos públicos con los privados puede ser un detonante del desarrollo, pero en tanto las ventajas de competencia que hasta el momento han monopolizado los grupos empresariales dificulta en gran medida, el acceso de la MIPYMES a los instrumentos que se han creado para el impulso de la industria en general.

Los aspectos que destacan de esta sección son los que siguen:

- Otorgar autoridad y autonomía a los tres niveles de gobierno.
- Autoridad en la economía de cada jurisdicción.
- Estrecha participación entre los empresarios y la elite gubernamental.
- La democratización del régimen para acceder al poder.

3.3. La tendencia actual de elaboración de política pública dirigida a los empresarios.

La evaluación del proceso de descentralización política dirigida hacia los grupos empresariales, implica una revisión desde el punto de vista legal, el reconocimiento formal significa un respaldo institucional a la intervención de los distintos actores en los diversos ámbitos o arenas en que se discuten los temas relevantes de la vida nacional.

¹⁶ *ibidem*.

¹⁷ Basave Kunhardt, Jorge, *Empresas mexicanas ante la globalización*, Miguel Angel Porrúa, México DF, 2000, p. 291.

En ese mismo sentido nuestro propio pacto, conocido como Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 25, párrafo segundo, dicta: “El Estado planeará, conducirá coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta constitución”¹⁸ al asumir el control del ramo económico del país, entonces reglamenta la participación de los diversos sectores sociales.

A pesar de las regulaciones de participación, se observa inactividad por parte de grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, micro, pequeña y mediana empresa, éstas últimas representan el 98% de la industria nacional, en tanto los grandes grupos empresariales son los menos.

Se reafirma lo anterior con el párrafo tercero del mismo artículo constitucional, que a la letra cita “ Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica, que contribuyan al desarrollo de la nación.”¹⁹ Llama la atención la división entre sector público y social, debido a que el sector privado, en específico los empresarios, micro, pequeña o gran empresa son una fracción de la sociedad misma.

La distinción del empresariado, obedece a razones históricas, la excesiva concentración de la riqueza en un núcleo de la población focalizado, en la época porfirista que desencadena el movimiento armado de 1910; sin embargo, de proseguir la misma tendencia se está apostando a mantener en el subdesarrollo a gran parte de la población y mantener los privilegios de grupos empresariales oligopólicos, quienes aprovechan las condiciones establecidas tanto en materia legal, como influencia en el ámbito institucional.

En otro sentido, se reconoce a otros grupos sociales, se les apoya y privilegia en la misma constitución como se podrá apreciar en el párrafo séptimo, que menciona: “La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas,

¹⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Sista., México. 2006, p. 21.

¹⁹ *ibidem*.

comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.”²⁰

Resalta el considerar como un asunto prioritario la organización y expansión de sectores clasificados en la producción como primarios y de empresas paraestatales mayoritarias o minoritarias, y marginar a el ramo secundario y terciario, por ser clasificados en el sector privado, quienes sólo tienen derecho a ser apoyados en su actividad.

En la propia Ley de Planeación, se acota la intervención de los empresarios, debido a que en su artículo 20 menciona: “Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Así mismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores del Congreso de la Unión.”²¹

Sólo las áreas de investigación de los empresarios, pueden participar en foros, se aclara que no se mencionan talleres, consejos, o mesas de trabajo, en el que se intervenga para decidir o mínimo definir agendas que sean prioritarias, para quienes estén interesados en la inversión, reorganización de la producción o mejoras en la organización económica, la conducta pasiva incentiva a buscar canales informales e incluso a desistir de utilizar los canales institucionales como medio para resolver problemas.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2000 – 2006 menciona que: “Este gobierno fortalecerá el federalismo para responder a la demanda social por una distribución más equitativa de oportunidades entre regiones, mediante la distribución adecuada de atribuciones y recursos entre los órdenes de gobierno para mejorar la competitividad y

²⁰ *Ibidem.*

²¹ <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/59.pdf>. Art. 20 de la Ley Nacional de Planeación.

cobertura de los servicios públicos.”²² en ese sentido se hace referencia al sector gubernamental únicamente, menoscabando la participación social.

La apuesta a mantener la dependencia de la sociedad en las decisiones de gobierno, puede resultar contraproducente, una primera consecuencia es que la escasa participación social se vería nulificada, el ciudadano común se conformaría con ser un espectador, mientras que los grupos activos abandonarían la vía del diálogo y de protesta con el riesgo de radicalizar sus formas de acción.

“El Ejecutivo federal está comprometido a acelerar el proceso de federalismo, la justa redistribución del gasto, la capacidad para generar mayores ingresos, así como el poder de decisión y de ejecución de obras y prestación de servicios públicos, hacia los gobiernos locales. Por ello resulta indispensable fortalecer y respetar las autonomías estatales y municipales, reconociendo la capacidad de autodeterminación y ejecución de los órdenes de gobierno, habilitándolos para que sean los principales artífices de su desarrollo.”²³

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo (PND) la estructura jerárquica y vertical que es típica en su organización, está destinada a ser reformada, para hacer más funcional a los ejecutivos estatales y municipales, de acuerdo a lo anterior la pregunta es: ¿Cómo se pretende reorganizar al gobierno en sus niveles jerárquicos y dotarlo de mayores atribuciones, si la participación de organizaciones civiles, académicas y empresariales se encuentra acotada a emitir opiniones.

“Sin embargo, no puede esperarse mucha participación de las personas si éstas no saben cómo, ni dónde, ni para qué... Así llegamos a la conclusión de que la participación siempre esta presente, aunque sea en estado latente. El problema es que el sistema político no siempre es capaz de estimular su expresión y permitir que se manifieste. Sus intermediarios, las élites regionales, le dan un giro de acuerdo a sus intereses. En este mismo sentido consideramos que el proceso de modernización resulta indispensable para

²² http://pnd.presidencia.gob.mx/pdf/PND_4_Elaboracion.pdf, Plan Nacional de Desarrollo , p. 43.

²³ Ibid, apartado 4, que contiene la misión y características del Poder Ejecutivo Federal.

elevant el nivel educativo, cultural y político del pueblo en general, para que sea capaz de proponer alternativas en un marco de participación ciudadana efectiva.”²⁴

En distintos apartados se ha expuesto la preponderancia económica y el poder político que ejercen los grupos empresariales; para efectuar una evaluación de una política pública, es conveniente remitirse a la forma en que es reconocido el empresario desde el punto de vista legal, se advierte entonces, la inexistencia de una definición de grupo empresarial en la normatividad vigente.

¿Cómo define el gobierno a la empresa?, el término que presenta a la letra dice, “empresa: las personas físicas o morales que realizan actividades comerciales, industriales o de servicios, en uno o varios establecimientos, con exclusión de locatarios de mercados públicos que realicen ventas exclusivamente al menudeo, y personas físicas que efectúan actividades empresariales en puestos fijos y semifijos ubicados en la vía pública, o como vendedores ambulantes”²⁵.

Con excepción del sector primario de la economía, en el que se clasifican las actividades de agricultura, ganadería y pesca, los apartados de transformación y de servicios son considerados una empresa; por las características de la actividad, se hace una distinción en actividades comerciales, que hasta la fecha son consideradas en el rubro de la economía informal.

Para subsanar la necesidad de organización que tiene la industria, la ley menciona, “ Las cámaras y sus confederaciones son instituciones de interés público, autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propios...”²⁶. Su agrupación por gremios, regiones o por tipo de actividad, les permite presentar un frente común a la ingerencia estatal e incluso participar junto con el gobierno en el diseño de planes y políticas.

Pero las cámaras y confederaciones son distintas a los grupos empresariales, por sus características fines y objetivos; los grupos nacen a partir de la asociación de capitales y su objetivo inmediato es incrementar las ganancias que obtiene; en tanto las cámaras la

²⁴ Martínez Martínez, Pedro, *Federalismo y Gobierno Local* Gestión y estrategia, Edición Internet, UAM – Azcapotzalco, <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/doc5.htm>.

²⁵ Definición contenida en la “Ley de Cámaras empresariales y sus confederaciones”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1996; Art. 2, fracción segunda.

²⁶ *ob.cit.*, Art. 4, párrafo 1.

facultad representativa que ejerce es la de ser la representar y defender los intereses de varias empresas²⁷.

Un atraso que se hizo notorio en la normatividad que fue vigente hasta el 19 de enero de 2005, es que las cámaras y confederaciones sólo podían ser órganos de consulta y colaboración del Estado, su intervención no podía validarse por los niveles de gobierno estatal y municipal, por tanto su participación era centralizada.

Hasta la reglamentación actual es como se reconoce y se incentiva el actuar en los tres niveles de gobierno y se les atribuye el derecho de "Participar con el gobierno en el diseño y divulgación de las estrategias de desarrollo económico"²⁸, la inclusión de las Cámaras empresariales en el proceso de diseño de las estrategias de desarrollo, representa el aporte formas de actuar distintas a las tradicionales.

La prueba y el error en el proceso mismo de descentralización pero con una discusión abierta y participativa, que considere no sólo a los especialistas de gobierno y su experiencia administrativa, sino el medio social y sus condiciones que resultan determinantes será en última instancia determinante, para crear las condiciones necesarias, que den la pauta y emprender reformas legales a los reglamentos y a los artículos constitucionales que lo requieran.

Resulta ilógico entonces excluir a una parte de la sociedad, que si bien históricamente representó en el pasado un sector que deseaba preservar privilegios, en el presente puede ser la punta de lanza para retomar el camino hacia el desarrollo, el reconocimiento formal es imprescindible en este momento, para implementar políticas públicas tendientes a fortalecer a la industria mexicana.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el aspecto formal no reconoce la participación del empresario en el diseño de las políticas de desarrollo; la actividad del sector es la que se ha impuesto finalmente a las normas y la aceptación de

²⁷ Para conocer los objetivos de las Cámaras y Confederaciones, revisar la Ley de Cámaras empresariales y confederaciones, Título tercero, Capítulo 1, Art. 10 y 11, del 20 de diciembre de 1996. en la Ley que es vigente a partir del 20 de enero de 2005, se debe revisar el Título segundo, Capítulo primero, Art. 7 y 9.

²⁸ Ley de Cámaras empresariales y sus confederaciones publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2005. Art. 7 fracción XI.

otros sectores sociales, como las Organizaciones No Gubernamentales, los ha acercado a los espacios de discusión.

“Los gobiernos locales y municipales requieren de autonomía, de la participación y de un acertado control y fiscalización de la administración por parte de la ciudadanía, en un universo de legitimidad de las autoridades y de una alta capacidad de respuesta de las demandas de la sociedad.”²⁹

Los empresarios se encuentran ya facultados para participar en los distintos niveles de Gobierno, de acuerdo a la normatividad de la Ley de Cámaras y confederaciones, sin embargo se reconoce un vacío en el nivel operativo de las normas, porque se carecen en la mayoría de los casos de consejos consultivos o su conformación se encuentra en la fase de planeación.

“Mantenerse en la lógica de las reformas parciales y limitadas, como las instrumentadas hasta hoy, sólo prolonga la inestabilidad porque se eluden los problemas de fondo.”³⁰ Por tanto el medio de legitimar el actuar empresarial, corresponde a ejecutar las reformas jurídicas pendientes a nivel constitucional, debido a que socialmente reconocidos son por diversos sectores sociales.

Los comentarios que se hacen mencionan a continuación:

- Existe un reconocimiento parcial de los empresarios en la ley vigente.
- Se le reconoce a los empresarios como un sector que debe participar en el diseño y estrategias de divulgación de desarrollo económico.
- Se necesita reformas a la constitución para que las MIPYMES sean parte del diseño del desarrollo en los distintos niveles de gobierno..

²⁹ Martínez Martínez, Pedro, *ob.cit.*.

³⁰ Marvan Laborde Ignacio, *ob.cit.*, p. 143.

CONCLUSIONES

La elaboración de propuestas innovadoras resulta ser la tarea más desgastante y menos gratificante en el servicio público, para el servido público es preferible conservar los vicios y las formas que reproducen los errores, ante el desafío que representa argumentar y demostrar los beneficios y el buen funcionamiento de lo que se implementa, acompañado de una renovación del personal para obtener avances reales.

El proceso de descentralización política tiene implícito el dilema de la reforma institucional, al que se le añade un elemento más, la resistencia de aquellos grupos o facciones que resultan afectadas por la redistribución del poder y justamente son estos grupos los que resaltan aspectos que probablemente pueden ser negativos para el gobierno o para otros sectores sociales, en el caso de que se llegaran a implementar las reformas.

La hipótesis central de la investigación considera que el proceso de descentralización en la toma de decisiones, en el Poder Ejecutivo Federal carece de un plan para desarrollar e implementar políticas públicas, que cuenten con la participación de grupos empresariales, tendientes a delegar atribuciones a nivel estatal y municipal.

En efecto no existe una política pública de carácter descentralizador en el que participen los grupos empresariales, debido a que el poder de la iniciativa privada le permite el acceso directo a las altas esferas de gobierno y su interlocución con las elites políticas; mantiene una alta presencia por el poder económico que representan y la influencia política que ejercen en otros sectores de la sociedad, además de lo que a continuación se menciona.

Desde el punto de vista conceptual, se deduce que la sociedad es más que la suma de personas o habitantes, se compone de sectores y grupos sociales que de acuerdo a los rasgos, formas de acción propias e intereses, necesitan formas y tratamientos diferenciados en la atención de sus problemas y demandas, tal es el caso de los empresarios.

El descontento social es amplio, las instituciones son cuestionadas constantemente, en este caso las opciones son limitadas y una de ellas resulta impostergable, la descentralización política, es decir, delegar atribuciones de decisión a entidades federativas y municipios, desmembrar el centralismo que caracteriza al poder ejecutivo federal y al autoritarismo imperante.

El gobierno visto desde la óptica práctica del ejercicio del poder, se obliga a ejecutar un conjunto de transformaciones a nivel institucional para optimizar los servicios dirigidos a la sociedad, respuestas rápidas al rezago de problemas, un dilema que está latente es escoger los instrumentos adecuados, definir tiempos concretos y presentar alternativas perdurables en el largo plazo

Identificar los problemas que afectan el funcionamiento institucional es un primer paso en el que se involucran dos procesos que exigen tiempos y estrategias distintas, por el tipo de objetivos que se persiguen, tal es el caso de la reforma del Estado y la descentralización política, en orden de importancia; la descentralización es una línea de acción, su inoperancia significa detener la evolución de la reforma.

Se reconoce a la política pública como un instrumento de atención a la demanda de los sectores sociales, pero puede desempeñar una segunda función, como elemento que incentiva cambios en los distintos niveles de gobierno, para su implementación requiere la participación del gobierno, de los académicos, los empresarios y los grupos sociales, organizados y estructurados en un consejo¹.

Las propuestas que se obtengan en las sesiones del consejo requieren de sistemas de información óptimos, con datos precisos, un marco jurídico con las facilidades para instrumentar procedimientos administrativos en lapsos de tiempo mínimos, personal administrativo calificado y multidisciplinario, con un alto sentido de responsabilidad social, capaz de presentar alternativas y resultados por objetivos.

La relación entre los dos procesos y su progreso en términos generales, puede ser determinante para mantener la viabilidad de las instituciones de gobierno, su

¹ Giandomenico Majone, lo conceptualiza como una "comunidad de políticas", que se encuentra integrada por especialistas que comparten un interés activo en cierta política o en un conjunto de políticas relacionadas: académicos, profesionales, analistas, planeadores de políticas, periodistas y expertos de grupos de interés.

funcionamiento afecta tanto los avances que se logran, como los retrocesos que se vislumbran acompañados con el desgaste de las relaciones políticas y de gobernabilidad con los sectores sociales que se encuentran involucrados.

Los modelos a desarrollar para llevar la Descentralización por una ruta que permita su concreción se ve viciada desde sus origen, los rasgos autoritarios no terminan por desaparecer, las instituciones que tienen necesidad de ejercer autoridad para dar respuesta a los problemas presentes, observan un atraso en las diversas actividades que desempeñan.

Es de esperar entonces que la dinámica propia de la descentralización política represente más una tema del discurso entre las elites, que buscan por distintas vías justificar el atraso de la reforma política y su consecuente redistribución del poder, a que se posea en concreto un plan de acción consensado entre el poder ejecutivo y legislativo, los sectores sociales y académicos, en conjunto para instrumentar desde las bases mismas del gobierno, el ejercicio de facultades reales para el ejercicio del poder.

La reforma del Estado es un proceso modernizador, restablezcan la fuerza, la autoridad, la eficiencia y la capacidad de planeación institucionales del Estado y su complemento, la descentralización política, plan que se puede empatar con la reforma del Estado y que tiene una relación directa con las reformas.

Entre los temas que le incumben a la descentralización política se encuentran las características y el tamaño de las entidades locales (municipales) e intermedias (provincias, departamentos o prefecturas); b) la distribución de poder y funciones entre los diferentes niveles de gobierno; c) las relaciones entre el gobierno central, los entes intermedios de administración y los municipios, y d) la sobreposición de funciones y competencias entre autoridades administrativas en una misma circunscripción territorial.

La intervención y el papel protagónico que juega el empresariado mexicano en la definición del rubro de la transición lo sitúa como un actor social que se ha apropiado del poder, por tanto, en el mediano plazo seguirán ejerciendo un papel preponderante los grupos empresariales en temas relevantes de la vida política.

La tecnocracia y las élites empresariales, guardan una estrecha relación, por ello en tanto sigan ejecutando las reformas de carácter descentralizador y se mantengan vigentes las líneas estratégicas de la Reforma del Estado, se observará un trabajo estrecho entre este sector de la administración pública y de los empresarios.

Uno de los obstáculos que se seguirán observando y que impedirán de acuerdo a su grado de influencia el avance de las reformas de la descentralización política es la clase política, de las entidades federativas y de los municipios, por la pérdida de poder y la amenaza a los cacicazgos que perduran hasta el presente.

Los gobernantes sólo cederán espacios e instrumentos participativos que crean poder controlar y de los que por tanto, pueda esperarse colaboración activa o pasiva en las tareas de mantener el apoyo electoral de los ciudadanos aunque precisamente por esa necesidad de ganar elecciones, los cargos electos podrían estar dispuestos a sacrificar el contenido de una decisión sustantiva concreta

La prioridad para el Gobierno Federal se detalla en tres rubros: fortalecimiento de la hacienda pública, educación y salud, los trabajos de la descentralización de la educación han alcanzado un grado de avance al descentralizar los servicios educativos a las entidades federativas, en el que se incluye el ejercicio del presupuesto correspondiente.

La hacienda pública no termina por concretar un plan de mediano y largo plazo para captar una mayor cantidad de recursos por medio de la recaudación de impuestos, sin embargo el Plan para un nuevo federalismo mantiene mediante la coordinación con las diversas instituciones involucradas trabajos que hasta la fecha no se concretan en resultados.

La labor de los grupos empresariales, pero en general de los empresarios busca otorgar autoridad y autonomía a los tres niveles de gobierno, las entidades federativas y los municipios representan entes que pueden concretar el Plan Nacional de Desarrollo al inicio de cada sexenio y a su vez su labor puede reducir la cantidad de trámites administrativos y resolver problemas específicos que escapan al gobierno federal.

Los grupos empresariales consideran necesario que las entidades federativas y municipios ejerzan su autoridad en la economía de cada jurisdicción, para ello pueden ser instrumentos para concretar su objetivo la elaboración de planes de desarrollo, en el que participen consejos consultivos y buscar una estrecha participación entre los empresarios y la elite gubernamental estatal y municipal.

La democratización del régimen para acceder al poder, representa un medio para que los empresarios sean parte de la toma de decisiones, la llegada de Vicente Fox en el 2000 a la presidencia de la República, como personaje emblemático y representativo de los empresarios ejemplifica lo que desean los grupos empresariales a largo plazo.

De las tareas que faltan por concretar en el aspecto legislativo es un reconocimiento explícito en la Constitución Política del sector empresarial, en ese sentido, existe un reconocimiento parcial de los empresarios en la ley vigente, lo que limita la labor de la iniciativa privada en el desarrollo nacional.

Se le reconoce a los empresarios como un sector que debe participar en el diseño y estrategias de divulgación de desarrollo económico, de acuerdo a la Ley de Cámaras empresariales, sólo en su carácter organizado; las Cámaras son entidades representativas, pero pueden ser inaccesibles para las pequeñas y medianas empresas, por los requisitos y las posibles erogaciones que representan

Se necesita reformas a la constitución para que las MIPYMES sean parte del diseño del desarrollo en los distintos niveles de gobierno; así como también la apertura de gobierno en el nivel municipal, la actividad conjunta de este sector de la economía y el nivel de gobierno en mención pueden llegar a dinamizar la economía local, y obtener beneficios mutuos a largo plazo.

La ley de Cámaras Empresariales, concibe a la iniciativa privada como un sector organizado por rubros económicos, sin embargo la participación en general del sector se ha visto acotada por acontecimientos históricos que han influido en las relaciones con el gobierno, en sus distintos niveles; desde 1908 en que se publica por vez primera el reglamento en mención hasta 2005 que se publica en el Diario Oficial de la Federación su última reforma.

Las condiciones políticas y económicas se han transformado, la correlación de fuerzas entre empresarios y elites políticas se encuentra a favor de la iniciativa privada, analizada la situación se comprende a su vez de la necesidad de una participación abierta de inversionistas en los proyectos de desarrollo de los tres niveles de gobierno, por consiguiente las reformas hechas a la Ley de Cámaras empresariales en 1996 permiten a los empresarios ser parte del diseño de políticas públicas y de proyectos de desarrollo del gobierno.

En relación a la generación de información con el objeto de que las empresas, los niveles de gobierno, investigadores y académicos sean quienes elaboren estrategias, políticas públicas y métodos de operación en la economía para incentivar el desarrollo nacional, se implementó el Sistema de información empresarial.

El sistema complementará la actividad empresarial en la recopilación de datos y la posterior organización de información para la toma de decisiones, sin embargo, si se mantiene en el olvido a las pequeñas y medianas empresas que son las que aportan los mayores beneficios a la nación, el funcionamiento de las estructuras será ineficiente.

Es una necesidad la implementación de una política pública que brinde atención a los empresarios con menores posibilidades de desarrollo, por ser un sector que no comparte los privilegios de los grupos empresariales, las necesidades son modernización tecnológica, eficiencia en el campo productivo y alcanzar la eficacia comercial de las mercancías que producen.

El reconocimiento legal de los empresarios organizados en cámaras, representa un acercamiento directo al desarrollo de una política pública en lo formal, en ese sentido se requiere la planificación y operación de los instrumentos necesarios para su implementación entre las MIPYMES.

La constante intervención en las decisiones políticas, legitima a los empresarios ante la sociedad, al ser reconocidos como uno de los sectores mejor organizados que defienden un conjunto de propuestas hasta el momento consistentes, lo que les permite mantenerse a la vanguardia como fuerza política.

BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta Romero Miguel, "*Teoría general del derecho administrativo*", México DF, Porrúa, 1990, p.
2. Ayala Espino José, "*Instituciones para mejorar el desarrollo*", México DF, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 448.
3. Basave Kunhardt Jorge, "*Empresas mexicanas ante la globalización*", México DF, Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 338.
4. Briz Garizurieta Marcela, "*El Consejo Mexicano de Hombres de Negocios: surgimiento y consolidación*", México DF, UNAM, 2002. pp. 197.
5. Bulmer-Thomas Víctor, Serrano Mónica, "*La reconstrucción del Estado*", México DF, 1998, pp. 276.
6. Camp Roderic Ai, "*Los empresarios y la política en México: una visión contemporánea*" México, DF, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 254.
7. "*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*", Sista., México. 2006, pp. 184.
8. Concheiro Bórquez Elvira, "*El Gran acuerdo, gobierno y empresarios en la modernización salinista*", México DF, ERA, 1996, pp. 207.
9. Guerrero Orozco Omar, "*Teoría administrativa del Estado*", México DF, Oxford, 2000, pp. 368.
10. Hernández Chávez Alicia, "*Presidencialismo y Sistema político*", México y los Estados Unidos. Colmex, FCE., 1994, pp. 184.
11. López Díaz Pedro (Coordinador), "*México: reforma y Estado*", México DF., UNAM, Ilec, 1996, pp.279.
12. Luna, Matilde; Pozas Ricardo(Coordinadores); "*Relaciones Corporativas en un periodo de transición*"; México DF, UNAM IIS, 1992, pp. 275.
13. Majone Giandomenico, "*Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*", México DF, Fondo de Cultura Económica, 2005, pp. 240.
14. Marvan Laborde Ignacio, "*¿Y después del presidencialismo?, reflexiones para la formación de nuevo régimen*", México DF, Océano, 1997, pp.171.

15. Millán Rene, *“Los empresarios ante el Estado y la sociedad”*, México, Siglo XXI, 1988, pp. 194.
16. Puga Cristina, *“México: empresarios y poder”*, México DF, Miguel Angel Porrúa, 1993, pp. 207.
17. Ramírez Faúndez Jaime, Torres Maldonado Eduardo (Coordinadores), *“Reforma del Estado, políticas públicas y problemas socioeconómicos del México contemporáneo”*, México DF, UAM-Azcapotzalco, 2001, pp. 297.
18. Rebolledo Gout Juan, *“La Reforma del Estado en México”*, México DF, FCE, 1993, pp.272.
19. Roett Riordan, *“El desafío de la reforma institucional en México”*, México DF:, Siglo XXI editores, 1996, pp. 238.
20. Rousseau Juan Jacobo, *“El contrato social”*, México DF, Porrúa, 1992, pp. 175.
21. Ruíz Sánchez Carlos, *“Manual para la elaboración de políticas públicas”*, México DF, Plaza y Valdés, 1996, pp.66
22. Sánchez González José Juan, *“La administración pública como ciencia”*, México DF, IAPEM/Plaza y Valdés, 2001, pp. 313.
23. Serra Rojas Andrés, *“Ciencia política”*, México DF, Porrúa, 1985.
24. Valdés Ugalde Francisco, *“Autonomía y legitimidad. Los empresarios la política y el Estado en México”*, México DF, Siglo XXI editores,1997, pp.322.
25. Vellinga Menno(coordinador) *“El cambio del papel del Estado en América Latina”*; México DF, Siglo XXI editores, 1997, pp.396.
26. Vidal Gregorio, *“Grandes empresas, economía y poder en México”*, México DF, Plaza y Váldes, 2000, pp. 236.

REVISTAS DE INVESTIGACIÓN

1. Arandia Ledezma Iván Carlos, *“Descentralización y Relaciones Intergubernamentales en Bolivia”*, Reflexión Política, Año 4, No. 8, ISSN 0124-0781, UNAB, Colombia/ Convergencia No.30, 2002, ISSN 1405-1435, UAEM, México, pp. 19-45.

2. Balslev Clausen Helene, Velázquez Mario A., *“La gobernabilidad y sus técnicas. La transformación del poder en las elecciones locales en un municipio rural mexicano”*, Estudios Sociológicos, No. 62, Vol. XXI, mayo-agosto 2003, Colmex, México, pp. 421-444.
3. Barrera Zapata Rolando, Conzuelo Ferreira Ma. Del pilar, *“Descentralización democrática y gestión pública”*, Revista IAPEM, Perspectiva de la descentralización y del federalismo en México, Memoria (primera parte) N 28 octubre-diciembre 1995, Toluca México, pp. 163-169.
4. Becerra Gelover Alejandro, *“Reforma del Estado y globalización”*, El Cotidiano, N° 100, marzo-abril, 2000, UAM, México, pp.149-159.
5. Bejar Luisa, *“Globalización y cambio político en México. un esfuerzo de aproximación teórico”*, Convergencia, año 7, No. 21, enero abril, 2000, Convergencia, Revista de Ciencias Sociales, UAEM, México, pp.91-115.
6. Berrios Navarro María del Pilar, *“De lo privado a lo público: participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas”*, El Cotidiano, N° 115, septiembre-octubre 2002, UAM, México, pp.110-122..
7. Bresser Pereira Luis Carlos, *“La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control”*, Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales, N. 150, Vol. 38, Julio Septiembre, 1998, pp. 517- 549.
8. Brugué Quim, Gomá Ricard, *“Gobierno local, ciudad y política urbana”*, Estudios Demográficos Urbanos, No. 3, Vol. 13, septiembre-diciembre, 1998, Colmex, México, pp. 561-583.
9. Cansino Cesar, *“La reforma ausente: ¿transición sin instauración?”*, Metapolítica, Num. 30, Vol.7, julio-agosto 2003, México, pp. 59-65.
10. Cardozo Brum Myriam, *“Descentralización de servicios de salud”*, Revista IAPEM, Perspectiva de la descentralización y del federalismo en México, Memoria (primera parte) N 28 octubre-diciembre 1995, Toluca México, pp.121-134.
11. Casas Guerrero Rosalba, *“Ciencia, Tecnología y Poder. Elites y campos de lucha por el control de las políticas”*, Convergencia, No. 35, 2004, ISSN 1405-1435, UAEM, México, pp.79-105.

12. Chauca Malásquez Pablo M., López Paniagua Rosalía, “Actores empresariales y gestión pública en la perspectiva del desarrollo local en México”, *Convergencia*, N°. 34, enero-abril 2004, ISSN 1405-1435, UAEM, México, pp.275-296.
13. Duhau Emilio, Schteingart Martha, “Gobernabilidad y pobreza. El papel de los municipios y las políticas sociales”, *Estudios Demográficos Urbanos*, No. 2 Vol. 13, mayo agosto, 1998, Colmex, México, pp. 427-462.
14. Evans Peter, “El Estado como problema y como solución”, *Desarrollo Económico*, Vol. 35, N° 140, enero-marzo, 1996, Instituto de Desarrollo Económico Social, Argentina, pp. 529-562.
15. Fuentes Vivar Roberto y Rangel Flores Lucía, “Cámaras empresariales ¿Son mejores que los políticos?”, *Expansión*, 21 de julio-04 de agosto, 1999, México, pp.158-165.
16. Haggard Stephan, Kaufman Robert, “Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado”, *Desarrollo Económico*, Vol. 35, N° 139, octubre- diciembre, 1995, Instituto de Desarrollo Económico Social, Argentina, pp. 355-372.
17. Hernández Rogelio, “El resurgimiento de los poderes locales”, *Estudios Sociológicos*, No. 66, Vol. XXII, septiembre-diciembre, 2004, Colmex, México, pp. 773-781.
18. Loaeza Soledad, México: “La rebelión de las elites”, *Estudios Sociológicos*, No.56, Vol. XIX, mayo-agosto 2001, Colmex, México, pp.363-380.
19. Martínez Omaña Ma. Concepción, Padilla Arroyo Antonio, “El Municipio: entre el poder local y los actores políticos”, Año 5, No. 16, mayo-agosto 1998, *Convergencia*, Revista de Ciencias Sociales, UAEM, México, pp.121-141.
20. Martínez V. Griselda y Montesinos Rafael, “Empresarios, neoliberalismo y las miserias de la transición”, *El Cotidiano*, N° 100, marzo-abril, 2000, UAM, México, pp.90-104.
21. Mena Vargas Apolinar, “Reflexiones sobre los avances y los retrocesos de la descentralización y de la federalización de funciones”, *Revista IAPEM*,

- Perspectiva de la descentralización y del federalismo en México, Memoria (primera parte) N 28 octubre-diciembre 1995, Toluca México, pp.157-162.
22. Montesinos Rafael, “*Mitos y miseria de la cultura empresarial*”, El Cotidiano, N° 73, noviembre-diciembre, 1995, UAM, México, pp.98-106.
23. Ochoa Henríquez Haydeé, Leal Ríos Gleccy, Córdoba Jaimes Edgar, “*Participación y Descentralización en Venezuela*”, No.21, enero-abril 2000, ISSN 1405-1435, UAEM, México, pp. 289-318.
24. Salas Porras Alejandra, “*¿Hacia un nuevo mecenazgo político? Democracia y participación electoral de los grandes empresarios en México*”, Estudios Sociológicos, No. 52, Vol. XVIII, enero-abril, 2000, Colmex, México, pp. 53-84.
25. Uvalle Berrones Ricardo, “*Descentralización y federalismo: factores coadyuvantes de la gobernabilidad democrática*”, Revista IAPEM, Perspectiva de la descentralización y del federalismo en México, Memoria (primera parte) N 28 octubre-diciembre 1995, Toluca México pp.87-102.
26. Zorrilla Martínez Pedro G., “*Descentralización política y participación social*”, Revista IAPEM, “Perspectiva de la descentralización y del federalismo en México”, Memoria (primera parte) N 28 octubre-diciembre 1995, Toluca México, pp.47-52.

DOCUMENTOS OFICIALES

- Diario Oficial de la Federación, 12 de junio de 1908.
- Diario Oficial de la Federación, 27 de agosto de 1936.
- Diario Oficial de la Federación, 26 de agosto de 1941.
- Diario Oficial de la Federación, 16 de enero de 1960.
- Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1974.
- Diario Oficial de la Federación, 20 de diciembre de 1996.
- Diario Oficial de la Federación, 20 de enero de 2005.

OTRAS FUENTES

Martínez Martínez, Pedro, "*Federalismo y Gobierno Local*", Gestión y estrategia, Edición Internet, UAM

Azcapotzalco, <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/doc5.htm>.

<http://www.e-local.gob.mx/work/resources/PAF/2002.pdf>

<http://www.e-local.gob.mx/work/resources/PAF/005AA.pdf>

<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/59.pdf>

http://pnd.presidencia.gob.mx/pdf/PND_4_Elaboracion.pdf

<http://www.e-local.gob.mx/work/resources/PAF/2002.pdf>,

http://www.e-local.gob.mx/work/resources/PAF/2003_1er_sem.pdf,

http://www.e-local.gob.mx/work/resources/PAF/2003_2do_sem.pdf

LEY DE CÁMARAS EMPRESARIALES

ANEXO

Art./Año	1908	1936	1941	1960	1974	1996	2005	Comentarios
1	<p>Las Cámaras de Comercio que se organicen de conformidad con la presente ley, se denominarán <Cámaras Nacionales de Comercio>, y tendrán por objeto, en términos generales, procurar por los intereses del comercio nacional, y especialmente, el desempeño de las funciones que a continuación se expresan:</p> <p>I. Representar los intereses del comercio, ante el Gobierno de la República; y, para el efecto, gestionar todas las medidas que en beneficio del mismo comercio consideren oportunas, así como opinar e informar en los mismos asuntos.</p> <p>XIV. Organizar servicios de información para comunicar al comercio todos los datos que puedan interesarle.</p>	<p>Las Cámaras de Comercio e Industria son instituciones autónomas de carácter público y con personalidad jurídica, integradas por comerciantes e industriales residentes en la República, para los fines que esta ley establece.</p>	<p>Las Cámaras de Comercio e Industria son instituciones autónomas de carácter público y con personalidad jurídica, integradas por comerciantes e industriales residentes en la República, para los fines que esta ley establece.</p>			<p>La presente ley es de orden público y de su observancia en todo el territorio nacional. Tiene por objeto normar la constitución y funcionamiento de las cámaras de comercio, de industria y de las confederaciones que las agrupen, así como del Sistema de Información Empresarial Mexicano.</p>	<p>La presente ley es de orden público y de observancia en todo el territorio nacional. Tiene por objeto normar la constitución y funcionamiento de las cámaras de comercio, de industria y de las confederaciones que las agrupen, así como del Sistema de Información Empresarial Mexicano.</p> <p>Tiene por objeto normar la constitución y funcionamiento de las cámaras de comercio, de industria y de las confederaciones que las agrupen, así como del Sistema de Información Empresarial Mexicano.</p> <p>También tiene por objeto normar el Sistema de Información Empresarial Mexicano.</p>	<p>Al instaurarse la Ley de Cámaras en 1908, un primer objetivo fue normar la actividad del comercio, sin embargo, motivado por el vacío legal existente en el ramo industrial se hacen modificaciones para incorporarlas en 1936; para el año 2005 se complementa la Ley para incluir rubros como turismo y servicios. En 1908 se observa la necesidad de servicios de información relativos a las actividades de comercio, acción que se concreta con la instauración del Registro Nacional de Comercio estipulado en la ley de 1936 en su art. 5; y perfeccionado en la legislación de 1996 con el Sistema de Información Empresarial Mexicano.</p>

LEY DE CÁMARAS EMPRESARIALES

ANEXO

Art./Año	1908	1936	1941	1960	1974	1996	2005	Comentarios
			El domicilio y la jurisdicción de las Cámaras de Comercio se fijará por la Secretaría, tomando en cuenta las ventajas del lugar, la importancia económica de éste y las necesidades de las Cámaras circunvecinas.	El domicilio y la jurisdicción de las Cámaras de Comercio se fijará por la Secretaría, tomando en cuenta las ventajas del lugar, la importancia económica de éste y las necesidades de las Cámaras circunvecinas.		Para los efectos de esta ley se entenderá por:	Para los efectos de esta ley se entenderá por:	
			La jurisdicción de las Cámaras de Industria comprenderá toda la República, a menos que la Secretaría autorice la creación de Jurisdicción local.	El domicilio de las Cámaras de industria, será la Ciudad de México, salvo que la Asamblea señale otra localidad. Estas podrán establecer delegaciones en los lugares de la República que estimen convenientes, previa aprobación de la Secretaría.		I. Secretaría: la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;	I.- Estado: la sociedad mexicana que habita el territorio nacional y es regida por un gobierno conformado por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en un Estado de Derecho enmarcado por la Constitución General de la República y las leyes que se derivan de ella.	

LEY DE CÁMARAS EMPRESARIALES

ANEXO

Art./Año	1908	1936	1941	1960	1974	1996	2005	Comentarios
2	Las Cámaras Nacionales de Comercio serán constituidas por la asociación de los comerciantes establecidos en cada localidad. La Secretaría de Hacienda, teniendo en consideración las condiciones del lugar, fijará en su reglamento de esta ley el número mínimo de individuos que deban fundar cada Cámara, el cual será por lo menos de diez.	La jurisdicción y domicilio de cada Cámara serán fijados por la Secretaría de la Economía Nacional, teniendo en cuenta las ventajas del lugar, su importancia comercial e industrial, así como también las necesidades de las Cámaras circunvecinas, para evitar conflicto de intereses.	Las Cámaras de Industria se constituirán por ramas especiales de la producción industrial. Mientras industriales de determinada rama no se hubieren constituido en Cámaras de Industria, podrán pertenecer a las Cámaras de comercio.	Las Cámaras de Comercio se constituirán por comerciantes cualquiera que sean sus actividades específicas, y las de industria podrán constituirse como Cámaras, de carácter generico o de carácter específico; las primeras serán las que agrupen a industriales de una sola rama. No se constituirán Cámaras mixtas de comerciantes e industriales.		II. Empresa: las personas físicas o morales que realicen actividades comerciales, industriales o de servicios en uno o varios establecimientos, con exclusión de locatarios de mercados públicos que realicen exclusivamente ventas al menudeo, y personas físicas que efectúen actividades empresariales en puestos fijos o semifijos ubicados en la vía pública, o como vendedores ambulantes;	II.- Secretaría: La Secretaría de Economía.	En la Ley de Cámaras de 1936 hasta su modificación en 1996 se determina que la jurisdicción de las Cámaras precisada por la Secretaría de Economía a excepción del ramo industrial será nacional. Los cambios que se hacen en 1960 circunscriben la jurisdicción por el tipo de Cámara, con la clasificación de Cámara de comercio e Industria. En 1996 y 2005 se introduce en la ley diversos conceptos, con su respectiva definición: Comerciante, Industrial, Cámara, Secretaría, Estado, Empresa, Circunscripción, ejercicio, Programa de Trabajo y Grupo Promotor.
			La jurisdicción de las Cámaras de industria de carácter generico y las de carácter específico comprenderá toda la república, a monos que la Secretaría autorice la creación de Cámaras de jurisdicción local.	III. Circunscripción: el área geográfica autorizada por la Secretaría para que opere una cámara;	III.- Comerciantes: las personas físicas y morales con actividades empresariales que realicen actividades de comercio, servicios y turismo que se encuentren establecidos y sujetos a un régimen fiscal.			
			La Secretaría de acuerdo con las disposiciones de esta ley teniendo en cuenta el interés público resolverá el tipo de Cámaras de industria que deba autorizar en cada caso	IV. Ejercicio: el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de un año;	IV.- Industriales: las personas físicas y morales con actividades empresariales que realicen actividades industriales, extractivas, de transformación y sus servicios que se encuentren establecidos y sujetos a un régimen fiscal.			
					V. Programa de trabajo: el conjunto de actividades que una cámara o confederación deberá realizar en un ejercicio, conforme a las funciones que tiene encomendadas en términos de esta ley, su reglamento y de sus estatutos, y	V.- Cámaras: las Cámaras de Comercio; Servicios y Turismo que representan a Comerciantes y las Cámaras de Industria que representan a Industriales.		

LEY DE CÁMARAS EMPRESARIALES

ANEXO

Art./Año	1908	1936	1941	1960	1974	1996	2005	Comentarios
						VI. Grupo promotor: el conjunto de empresas que, de acuerdo a lo que señala la presente ley, se organizan para constituir una cámara.		

LEY DE CÁMARAS EMPRESARIALES

ANEXO

Art./Año	1908	1936	1941	1960	1974	1996	2005	Comentarios
4		Las Cámaras tienen por objeto: I.- Representar los intereses generales del Comercio y de la Industria de su jurisdicción.	Las Cámaras tendrán como objeto: I.- Representar los intereses generales del Comercio y de la Industria de su jurisdicción.			Las Cámaras y sus confederaciones son instituciones de interés público, autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas conforme a lo dispuesto en esta ley. La actividad de las cámaras será la propia de su objeto; no tendrán fines de lucro y se abstendrán de realizar actividades religiosas y partidistas.	Las Cámaras y sus confederaciones son instituciones de interés público, autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituidas conforme a lo dispuesto en esta ley. Y para los fines que ella establece.	En 1936 se determina que las Cámaras empresariales sean órganos de colaboración del Estado; en 1941 pasa a ser órgano de consulta, en ese sentido se convierte en un actor pasivo, debido a que sólo emite opinión del desempeño de la vida económica. Hasta las modificaciones de 2005 recupera el papel activo para participar con el gobierno, con el objeto de lograr el crecimiento y se hace extensiva la obligación al gobierno de consultar a las Cámaras en asuntos de índole empresarial.
		II.- Fomentar el desarrollo del comercio y la industria nacional.	II.- Fomentar el desarrollo del comercio o la industria nacionales.			Las entidades extranjeras que tengan un objeto igual o semejante al de las cámaras que se regulan en esta ley, requerirán autorización de la Secretaría para operar en territorio nacional y actuarán como personas morales privadas sujetas al derecho común.	Las Cámaras estarán conformadas por Comerciantes o industriales, según lo dispuesto en las fracciones III y IV del artículo 2; sus Confederaciones estarán conformadas sólo por cámaras.	
		III.- Coadyuvar en la defensa de los intereses particulares de sus asociados, sin más limitaciones que las señaladas en la presente Ley y prestarles los servicios a que tengan derecho conforme a los estatutos de sus respectivas Cámaras.	III.- Participar en la defensa de los intereses particulares de los comerciantes o industriales, según corresponda, establecidos en la zona que comprende la jurisdicción de la Cámara y prestar a los mismos los servicios que en los estatutos se señalen.				Las Cámaras y sus Confederaciones promueven y defienden nacional e internacionalmente las actividades de la industria, el comercio, los servicios y el turismo y colaboran con el gobierno para lograr el crecimiento socioeconómico, así como la generación y distribución de la riqueza.	

LEY DE CÁMARAS EMPRESARIALES

ANEXO

Art./Año	1908	1936	1941	1960	1974	1996	2005	Comentarios
		IV.- Ser órgano de colaboración del Estado para la satisfacción de las necesidades relacionadas con la industria y el comercio nacionales.	IV.- Ser órgano de consulta del Estado para la satisfacción de las necesidades del comercio o la industria nacionales.				Son órganos de consulta y colaboración del Estado. El gobierno deberá consultarlas en todos aquellos asuntos vinculados con las actividades que representan.	

LEY DE CÁMARAS EMPRESARIALES

ANEXO

Art./Año	1908	1936	1941	1960	1974	1996	2005	Comentarios
5		<p>Todo comerciante o industrial que, al hacer manifestación de su negocio, afirme tener, como capital comercial o industrial, no menos de \$500.00, está obligado a inscribirse como socio de la Cámara, en el Registro Nacional de Comercio e industria, de la jurisdicción a la que pertenezca, a cuyo efecto, este registro se llevará por las Cámaras y sus delegaciones, y en defecto de unas y otras, por la Presidencia Municipal.</p>	<p>Los comerciantes y los industriales obligados a presentar declaraciones para el pago de impuestos sobre la Renta en Cedula Primera, deberá inscribirse anualmente en el registro especial que se llevará en la Cámara correspondiente o en sus Delegaciones. los miembros de las Cámaras tendrán el caracter de activos o de afiliados y los estatutos fijaran los derechos y las obligaciones que correspondan a cada categoría.</p>	<p>Todo comerciante o industrial cuyo capital manifestado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sea de dos mil quinientos pesos en adelante está obligado a inscribirse anualmente en el registro especial que se llevará en la Cámara correspondiente o en las delegaciones de dichas Cámaras. los miembros de las Cámaras tendrán el carácter de activos afiliados o cooperadores y los estatutos fijarán los derechos y obligaciones que correspondan a cada categoría. Por la inscripción de dicho registro las Cámaras cobrarán una cuota que no excederá de tres mil pesos anuales, la cual será fijada teniendo en cuenta la capacidad económica de la empresa que se registre y las bases que apruebe la Secretaría a propuesta de cada Cámara.</p>	<p>Todo comerciante o industrial cuyo capital manifestado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sea de dos mil quinientos pesos en adelante está obligado a inscribirse durante el mes de enero de cada año o dentro del mes siguiente a la fecha de la iniciación de sus actividades en el Registro Especial que se llevará en la Cámara correspondiente o en las delegaciones de dicha Cámara. las sucursales tendrán también la obligación de inscribirse en la Cámara de su domicilio, en los casos y con las modalidades que establezca el Reglamento.</p>			<p>Motivado por la necesidad de obtener información del número de empresas existentes en las Cámaras, se instituye a partir de la ley de Cámaras de 1936 el Registro Nacional de Comercio; en las modificaciones de 1941, se faculta a las Cámaras para elaborar un registro especial, con una aportación económica de las empresas que deseen afiliarse; con los cambios que se concretan en 1974 se hace obligatorio la inscripción al Registro Especial de las Cámaras, con su aportación correspondiente.</p>
		<p>Los comerciantes e industriales cuyo capital en giro fuere inferior a \$500.00 pueden, si así lo desean, inscribirse como socios de la Cámara respectiva y disfrutar de los servicios que ésta preste.</p>	<p>Para los efectos de este precepto, las Juntas Calificadoras del Impuesto sobre la Renta comunicaran a las Cámaras respectivas, los nombres de los comerciantes o industriales causantes.</p>	<p>Los comerciantes o industriales que manifiesten alterado a la Cámara correspondiente el capital que señala el párrafo anterior, serán sancionados por la Secretaría con una multa equivalente al doble de la cantidad que hayan dejado de pagar como resultado de la inexactitud en que hubieran incurrido en su manifestación.</p>	<p>Los miembros de las Cámaras tendrán el carácter de activos afiliados o cooperadores y los estatutos fijaran los derechos y obligaciones que corresponda a cada categoría.</p>			

LEY DE CÁMARAS EMPRESARIALES

ANEXO

Art./Año	1908	1936	1941	1960	1974	1996	2005	Comentarios
			<p>Por la inscripción en dicho registro las Cámaras cobrarán una cuota que no excederá de quinientos pesos anuales y que se fijará teniendo en cuenta la capacidad económica de la empresa que se registre y las bases que se aprueben por la Secretaría a propuesta de cada Cámara.</p>		<p>Por la inscripción en dicho registro las Cámaras cobrarán una cuota anual que no será menor de ciento veinte pesos ni mayor del equivalente a diez veces el monto mensual del salario mínimo general de la zona correspondiente al Área metropolitana del Distrito Federal. la cuota será fijada teniendo en cuenta la capacidad económica de la empresa que se registre y las bases que apruebe la Secretaría, a propuesta de cada Cámara.</p>			

LEY DE CÁMARAS EMPRESARIALES

ANEXO

Art./Año	1908	1936	1941	1960	1974	1996	2005	Comentarios
6						<p>La Secretaría tendrá las siguientes atribuciones y facultades:</p> <p>II.- Coadyuvar al fortalecimiento de las cámaras empresariales y sus confederaciones;</p>	<p>La Secretaría tendrá las siguientes atribuciones y facultades:</p> <p>IV.- Autorizar a las Cámaras y a las confederaciones, en caso de que así lo determine, la operación de aquellos instrumentos de política económica y social afines a su ámbito de competencia, que por sus características convengan sean operados por una instancia cercana y afin a los Comerciantes e industriales, siempre y cuando no se contravenga con otras leyes.</p>	<p>En 1996 la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y posteriormente la Secretaría de Economía, son facultadas por ley para trabajar y facilitar las labores de las Cámaras empresariales, se busca fortalecerlas y hacer menos complejo su acceso a programas orientados al desarrollo del comercio y de la industria. En la ley promulgada en 2005 se permite a las Cámaras operar instrumentos de política económica.</p>
						<p>VII.- Establecer mecanismos que permitan a las empresas cuya información conste en el Sistema de Información Empresarial Mexicano acceder a programas orientados al desarrollo del comercio y de la industria.</p>	<p>VII.- Establecer mecanismos que permitan que las empresas con registro actualizado en el SIEM, ya sea por si o a través de las Cámaras, acceso a programas gubernamentales orientados al desarrollo del comercio, servicios, el turismo o la industria.</p>	

LEY DE CÁMARAS EMPRESARIALES

ANEXO

Art./Año	1908	1936	1941	1960	1974	1996	2005	Comentarios
7							<p>Las Cámaras tendrán por objeto:</p> <p>II.- Ser órgano de consulta y de colaboración de los tres niveles de gobierno, para el diseño, divulgación y ejecución de las políticas, programas e instrumentos para el fomento de la actividad económica nacional;</p> <p>XI.- Participar con el gobierno en el diseño y divulgación de las estrategias de desarrollo socioeconómico.</p>	<p>En la Ley aprobada en 2005 se permite a las Cámaras ser entes activos en los tres niveles de gobierno para incentivar el desarrollo de la actividad económica nacional.</p>
10		<p>En los lugares en que funcione una Cámara de Comercio, e Industria, en casos excepcionales y cuando las condiciones económicas de una región así lo demande, la Secretaría de la Economía Nacional podrá autorizar la constitución y funcionamiento de Cámaras integradas por comerciantes e industriales en pequeño especializados en un ramo importante de la industria.</p>				<p>Las Cámaras tendrán por objeto:</p> <p>II.- Ser órgano de consulta y colaboración del Estado para el diseño y ejecución de políticas, programas e instrumentos que faciliten la expansión de la actividad económica.</p> <p>V.- operar con la supervisión de la Secretaría, el Sistema de Información Empresarial Mexicano, en los términos establecidos por esta ley y su reglamento.</p>		<p>En 1996 las Cámaras son autorizadas para desempeñar un papel activo en el ámbito estatal, sin embargo, su acción se ve supeditada a los planes sectoriales al no tener una relación directa con entidades federativas y municipios, con las modificaciones hechas en 2005 en el Art. 7 se amplían las atribuciones de las cámaras.</p>
17						<p>La afiliación a las cámaras será un acto voluntario de las empresas.</p>		<p>Se revoca en 1996 la afiliación obligatoria de las empresas a las Cámaras.</p>

LEY DE CÁMARAS EMPRESARIALES

ANEXO

Art./Año	1908	1936	1941	1960	1974	1996	2005	Comentarios
27						<p>Se establece el Sistema de Información Empresarial Mexicano a cargo de la Secretaría, como un instrumento de planeación del Estado; de información, orientación y consulta para el diseño y aplicación de programas enfocados principalmente al establecimiento y operación de las empresas, de referencia para la eliminación de obstáculos al crecimiento del sector productivo y, en general para el mejor desempeño y promoción de las actividades comerciales e industriales.</p>		

LEY DE CÁMARAS EMPRESARIALES

ANEXO

Art./Año	1908	1936	1941	1960	1974	1996	2005	Comentarios
29							<p>El SIEM es el instrumento del Estado mexicano con el propósito de captar, integrar, procesar y suministrar información oportuna y confiable sobre las características y ubicación de los establecimientos de comercio, servicios, turismo e industria en el país, que permita un mejor desempeño y promoción de las actividades empresariales.</p> <p>La información del SIEM tiene como propósito apoyar las actividades de:</p> <p>I.- Los gobiernos federal, estatal y municipal, en la planeación del desarrollo socioeconómico, el diseño de estrategias de promoción y aplicación de los instrumentos de política empresarial;</p> <p>IV.- Las diferentes instancias de gobierno en la simplificación de trámites administrativos en todos los niveles,y</p>	<p>En el artículo 27 de la ley de Cámaras de 1996 y del artículo 29 de la propia ley decretada en 2005 se estatuye el Sistema de Información Empresarial Mexicano para recopilar datos que sean utilizados por instituciones, las Cámaras, centros de investigación para mejorar la actividad empresarial.</p>

FUENTE: Diario Oficial de la Federación, Años diversos.

Elaboración propia.