

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**LA GOBERNABILIDAD EN EL PLAN NACIONAL DE
DESARROLLO 2007-2012**

T E S I N A

**PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ESPECIALIDAD ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

P R E S E N T A

FERNANDO HORACIO VILLANUEVA SALGADO

CIUDAD UNIVERSITARIA 2008



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.

AGRADECIMIENTOS

Dedico este trabajo con mi eterno agradecimiento a mi familia:

**Yolanda mi esposa, mi hija Livia, mi hermano Rubén,
mi cuñada Carmen y sus hijos Rubén y Cuauhtemoc.**

**A la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales, por permitirme pertenecer a la mejor institución
educativa del país y formarme dentro de sus aulas.**

**A mi Asesor Ulises Corona Ramírez
por su dedicación en la investigación**

INDICE

Introducción	5
---------------------	----------

CAPITULO I

ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

1.1	Estado y Gobierno en México	10
1.2	Definiciones y conceptos	10
1.3	Evolución histórica	13
1.4	Administración Pública en México	15
1.5	Definiciones y Conceptos	15
1.6	Evolución histórica	16
1.7	Situación actual de la Administración Pública en México	19

CAPÍTULO II

GOBERNABILIDAD EN EL ESTADO MEXICANO

2.1	Definiciones de Gobernabilidad	22
2.2	Elementos de la Gobernabilidad	24
2.3	Ubicación histórica	28
2.4	Gobernabilidad Democrática	29
2.5	Contexto actual de la gobernabilidad en México	33

CAPITULO III.
SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN Y EL PLAN NACIONAL DE
DESARROLLO 2007-2012

3.1	El sistema Nacional de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	36
3.2	Sistema Nacional de Planeación Democrática	36
3.3	Antecedentes y Fundamento jurídico del Sistema de Planeación Democrática en México	39
3.4	Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	45

CAPITULO IV.
VIABILIDAD DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012 PARA LA
GOBERNABILIDAD DEL ESTADO MEXICANO.

4.1	La viabilidad del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	58
4.2	Viabilidad desde la Administración Pública	59
4.3	Los poderes de Gobierno y la viabilidad del Plan Nacional de Desarrollo	62
4.4	La viabilidad del Plan Nacional de Desarrollo para la gobernabilidad del Estado mexicano.	66
	Conclusiones	69
	Fuentes de Consulta	73

Introducción

El Estado, jurídicamente definido se compone de tres elementos básicos: el Gobierno, la Población y el Territorio; los dos primeros son elementos que componen la sociedad global dentro de la organización política de la misma en función de la convivencia sana entre ambos; el tercero es el lugar espacial geográficamente delimitado y determinado reconocido por los individuos que lo componen.

La relación estrecha y necesaria que surge entre el gobierno y la población se fundamenta en el pacto político-social de depositar el poder en un grupo de individuos encargados de satisfacer, representar y procurar el bienestar de aquellos que los eligieron.

Para cumplir los fines y objetivos de Estado el gobierno es el encargado, por medio de la actividad política, legislativa, administrativa, procuración de justicia a nivel general, de llevarlas a la práctica cotidiana; para la cobertura de esas funciones el Gobierno Mexicano se divide en tres poderes de gobierno: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial; teniendo cada uno una función explícita como elemento complementario para la gobernabilidad en un Estado de Derecho.

En función de la Gobernabilidad, entendida como la capacidad del gobierno para legitimar sus decisiones con base en un desempeño eficaz de sus funciones, el Estado Mexicano debe organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional fundamentado en el artículo 26 constitucional, para ello dicha planeación debe ser integral y sustentable bajo criterios de equidad social y productividad que fortalezca la Soberanía Nacional según el artículo 25 constitucional.

Una de las facultades del Poder Ejecutivo es la de establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos estatales (Artículo. 26 párrafo 3).

La importancia de la Creación de un Plan Nacional de Desarrollo que permita la consecución de los metaobjetivos -de Estado y de Gobierno- es fundamental para el logro de la Gobernabilidad democrática. Sin embargo, en la actualidad y en vísperas de la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en sentido estricto, las condiciones institucionales impiden vislumbrar un futuro positivo del desarrollo de la Gobernabilidad por medio de las Instituciones de Gobierno en Función del Plan Nacional de Desarrollo.

En virtud de lo anterior, nos ocupa y preocupa la correcta planeación política y discursiva, pero aún más la corresponsabilidad institucional en ejercicio de las mismas para la consecución de los fines y objetivos que este nuevo Plan vislumbre para la población mexicana.

La motivación y fundamento de la investigación sobre la gobernabilidad del Estado Mexicano con base en el Plan Nacional de Desarrollo a través de las Instituciones que componen la Administración Pública (sin delimitar ni restar importancia a las demás instituciones de gobierno), radica en que las condiciones actuales de la política, la administración pública impiden la consecución del bien común, la equidad y compensación social.

En función de lo antes mencionado, nos despierta el interés de analizar la Planificación del Desarrollo Nacional en este año 2007, tomando en consideración la comprobada desarticulación entre discurso político y consecución de las propuestas y promesas en campañas políticas de la misma forma que el PND y la

aplicación de los Programas en las Instituciones gubernamentales y el escaso impacto social de ellas.

De tal forma que nuestra hipótesis indica que para lograr la gobernabilidad en México es necesario un Plan Nacional de Desarrollo paralelo y homogenizado con los tres niveles de gobierno, al mismo tiempo que se replantean el quehacer de las instituciones y su impacto dentro del Desarrollo Nacional.

En la investigación de la investigación nos planteamos algunos objetivos principales para desarrollar el tema.

Describir al Estado Mexicano y las características de su gobierno de forma breve, concreta y precisa.

Explicar lo que es la Administración Pública en México, así como sus principales funciones y características.

Definir lo que es la Gobernabilidad

Visualizar y comprender la importancia de la Gobernabilidad en un estado democrático.

Analizar brevemente el nivel de Gobernabilidad actual en nuestro país.

Ver que es y como se compone un Plan Nacional de Desarrollo.

Relacionar el Sistema Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional de Desarrollo.

Analizar el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

Conjuntar la relación entre gobernabilidad y el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Resaltar la importancia del ejercicio de la Administración Pública en función de la Gobernabilidad por medio de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Concluir de forma concreta la viabilidad del Plan Nacional de Desarrollo para la Gobernabilidad del Estado Mexicano.

La Planeación del Desarrollo Nacional implica una cohesión y congruencia entre la política y la administración pública, así como la incorporación de sectores sociales y del sector privado.

A poco más de un año de gobierno, es importante analizar la viabilidad del mismo en función de incrementar los niveles de gobernabilidad con base en la actividad institucionalizada de los asuntos públicos.

La creación de un Plan Nacional de Desarrollo articulado con la función política y administrativa, así como de la participación y cooperación de los tres poderes de gobierno, incluyendo un verdadero modelo federalista de participación en los procesos de gobierno, resultaría un avance en la correcta descripción de los objetivos planeados y planteados, amortizados en un estudio de viabilidad administrativa ejecutiva de los programas a través de las instituciones que componen la Administración Pública para el desarrollo nacional y en consecuencia de la Gobernabilidad.

De entrada proponemos la consecución de estas características como un mínimo para que si y sólo si en función de ellas se mejore en la Planeación Nacional, el desempeño del gobierno y la Administración Pública para la correcta gobernabilidad del Estado Mexicano.

CAPITULO I
ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

1.1 Estado y Gobierno en México

La organización de los hombres en sociedad, ha sido primordial para su desarrollo como sociedad. Sin embargo como lo mencionó Tomas Hobbes en su Leviatán, por naturaleza el hombre es el lobo del hombre, es decir, se encuentra en una lucha no por la subsistencia, sino por la superioridad de unos por encima de otros. En ese orden de ideas, en función de la investigación que nos atañe, es preciso y pertinente comenzar por explicar una institución máxima como lo es el Estado y un subsistema que se encuentra dentro del primero como lo es el Gobierno en las relaciones humanas organizadas y controladas desde varios elementos.

1.2 Definiciones y conceptos

Desde un orden jerárquico determinado por el estudio de la Ciencia Política abordaremos al Estado en su generalidad teórica de forma breve, para continuar con la particularidad del desarrollo del Estado Mexicano.

Nos gustaría comenzar por definir al Estado desde una visión jurídica con el objetivo de determinar, los elementos que lo componen; entonces, jurídicamente y para Max Webber el Estado es el monopolio de la coacción física el cual se compone de tres partes: un gobierno, una población y un territorio.

Ahora bien, contemplando esta primera definición, es preciso comprender que los individuos para su permanencia, organización y formación necesitan construir una base compuesta de aspectos históricos, sociales, políticos, culturales, religiosos e ideológicos dentro de un espacio determinado (pero en la actualidad no hay que olvidar los fenómenos de migración que cambian considerablemente algunas de estas características principalmente los culturales, religiosos, históricos e ideológicos).

“El Estado es ante todo un fenómeno social; es decir, una acción social que relaciona grupos humanos entre sí y cuyo contenido como son ideas, sentimientos y normas, se originan en la sociedad”¹. Al interior de dicho Estado se ejerce un poder único de dominación con ideologías particularidades que condicionarán sus orientaciones políticas para la consecución y mantención del poder y que por medio del ejercicio de él se logre el bien común.

De tal forma el Estado se puede concebir como la sociedad políticamente organizada, tiene como principales fines mantener la soberanía y la gobernabilidad. Sus objetivos principales son: la consecución del bien común, interpretación y aplicación correcta del interés general de la población, obediencia del mandato popular y lograr el equilibrio de toda la población.²

Con base en lo anterior, vemos que de forma particular el Estado Mexicano se ha compuesto y desarrollado siguiendo esas características. El Estado Mexicano encuentra su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en su artículo 40 el cual establece que: “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de la ley fundamental”³. Con respecto a la soberanía la misma Constitución establece que “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.⁴

El Estado Mexicano, como mencionamos líneas atrás, se compone de tres elementos Territorio, Población y Gobierno. Para la correcta conducción, orden y desarrollo del Estado es necesario delegar el poder a un grupo de individuos

¹ CARDIEL Reyes, Raúl, Curso de Ciencia Política P. 7

² VELASCO Gamboa, Emilio, Fundamentos de filosofía política y teoría del Estado.

³ Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos Art. 40

⁴ Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos Art. 39

dedicados a tomar decisiones políticas en función de los fines y objetivos del Estado aplicables al entono nacional a través de las instituciones de Gobierno.

Entonces, “El gobierno es la forma de conducción política, social y administrativa de los hombres en comunidad; equivale al ejercicio de la autoridad por medio de unos hombres respecto de otros hombres y la filosofía guía la distribución de esa autoridad”.⁵ Esto quiere decir que en un Estado de Derecho particularmente en el nuestro en el que el régimen es democrático y todo lo que ello representa (ejercicio del voto para elegir gobernantes en términos de participación política), los ciudadanos otorgan el poder a un grupo de individuos, los cuales se encargaran de representar debidamente los intereses del pueblo sin importar el partido político al que pertenezcan poniendo siempre y ante todo el interés común por encima de los intereses particulares o de elites de poder.

Para que el Gobierno funcione y pueda realizar sus diversas actividades necesita la institucionalización de las mismas. Sin embargo, no debemos olvidar que el gobierno es el poder institucionalizado y organizado en un grupo de personas que acceden a él, y que siguiendo la lógica de la política, dichos grupos buscan conseguir el poder y permanecer ante los demás, mediante la mantención y consolidación del poder. A pesar de las perversiones de la política, y en consecuencia del hombre, no hay que dejar de tomar en cuenta los objetivos principales del gobierno, siendo estos, mantener el orden mediante la institucionalización de las actividades, es decir, crear las mismas para cumplir el proyecto de nación. Así pues, el gobierno representa “al conjunto de órganos al que el Estado institucionalmente le ha conferido el ejercicio de ese poder.”⁶

En el ejercicio de gobierno, se visualizan dos funciones que a lo largo de los estudios se han buscado diferenciar en el discurso, sin embargo, en la práctica son indisolubles, puesto que una es la voluntad y la otra la materialización de dicha voluntad, nos referimos a dos procesos, uno es la política, la cual

⁵ FINER, Herman, Teoría y Práctica del gobierno, Pág. 19

⁶ MARTINEZ Morales, Rafael, Derecho Administrativo Pág. 29.

comprende el origen, desarrollo y madurez de la voluntad social, para que lealtades populares se orienten de modo en que establezcan una ley o convención socialmente aceptada o simplemente consentida”⁷; el otro la administración (pública) que se encarga de señalar los “métodos relativos al procedimiento de prestar servicios específicamente gubernamentales a aquellos a quienes corresponda y obligar a que se cumpla con el deber donde falta la voluntad o la capacidad”⁸.

1.3 Evolución histórica

Hablar del Estado y Gobierno en México es sinónimo de centralismo de poder en diferentes grupos hegemónicos en periodos diferentes. En la época del gran imperio mexica se reconocía la existencia de señoríos como forma de organización, en esos tiempos se desarrollaban características sociales, políticas, económicas, culturales, históricas e ideológicas como lo mencionamos anteriormente. El poder se ejercía mediante el dominio militar, por medio del cual se lograba la sumisión y tributo de pueblos aledaños en el territorio, es decir, se acentuaba el centralismo y el autoritarismo.

La hegemonía de los conquistadores se tradujo en un cambio de dominadores a sometidos pasando los mexicas y demás pueblos del altiplano mesoamericano bajo el yugo español. Con ello se redimensionó el ejercicio de la política, las formas de poder, el reconocimiento de la autoridad y las reformas de las instituciones.

Con el apoyo de la Iglesia, el centralismo y brutalidad del ejercicio del poder, se conformó el nuevo gobierno de la Nueva España. Se le dio mayor importancia a la lealtad al rey y la sumisión ante sus decisiones. Con el paso del tiempo, y ante el descontento general de las nuevas castas que se originaron a raíz del mestizaje, por las enormes desigualdades y excesos de poder, se

⁷ FINER, Herman, Op. Cit p. 23

⁸ Idem.

organizaron conspiraciones que culminaron con la lucha por la independencia de la Nueva España.

Tras la consumación de la independencia en 1821, se inició la base de la sociedad mexicana, sin embargo, se olvidó y careció de argumentos para conformar una nación con autonomía en aspectos económicos y políticos suficientes para consolidarse. En el periodo que comprendió de 1822 a 1854, se transitó entre el imperio y las ideas de república central y república federal en una ardua lucha entre conservadores y liberales.

Tras la época de la Reforma con Benito Juárez se lograron avances en la real consolidación de la nación independiente. Llegó un estancamiento durante el Porfiriato en cuestiones políticas, en contraparte con el avance de infraestructura nacional.

Una constante en los períodos anteriores, fue la concentración del poder y la riqueza amortizado en el centralismo complementado del poder militar. Con el movimiento armado que se suscitó entre 1910 y 1917, la conformación del Estado Mexicano se fundamentó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la creación de sus nuevas instituciones a partir de la creación del Partido Nacional Revolucionario actualmente Partido Revolucionario Institucional. Esas etapas visualizadas como el proceso histórico que se dirigía a la democracia, la justicia social y la integración de todos los mexicanos.

Sin embargo, durante setenta y dos años de hegemonía de un Partido político, represor y autoritario que explotó al máximo el presidencialismo como figura máxima de poder, los fines y objetivos del Estado Mexicano no se cumplieron, puesto que la desigualdad social y poder extremo del gobierno impidieron un desarrollo del Estado Mexicano en todos sus sectores.

En la actualidad ante la continuidad del Partido Acción Nacional en el Ejecutivo Federal -con una pluralidad y mayor equilibrio entre el poder Ejecutivo y Legislativo- la falta de resultados hacen pensar y dirigir los esfuerzos hacia la Reforma del Estado muy discutida por falta de objetividad y realidad aplicable a las condiciones políticas, administrativas, sociales y económicas del país.

1.4 Administración Pública en México

Después de explicar brevemente al Estado y gobierno Mexicano, nos enfocaremos a la materia que nos atañe: la Administración Pública. En este punto explicaremos sus principales fundamentos teóricos para comprender que es la Administración Pública. Dejando claro su contenido, en función de la investigación, veremos dicha disciplina en nuestro país desde sus inicios tomando en cuenta la cronología utilizada para explicar al Estado y al Gobierno en México.

1.5 Definiciones y Conceptos

La Administración Pública, la podemos visualizar como el brazo ejecutor del Gobierno; también, como el conjunto de instituciones en torno al poder Ejecutivo encargadas de materializar las decisiones de gobierno en función de proveer de bienes y servicios de calidad a los ciudadanos de algún sector de la población. En términos generales la Administración Pública se ocupa de manejar el cambio en búsqueda de valores sociales públicamente definidos⁹; ella se encarga de administrar la riqueza y recursos del país con el objetivo del bienestar social, es decir del bien común de todos los individuos.

La función esencial de la Administración Pública, centra sus esfuerzos para materializar las decisiones políticas mediante las provisión de bienes y servicios públicos en tiempo y forma, con estándares altos de eficiencia, eficacia y calidad al menor costo posible. Con ello busca que la parte con la que la población entra en

⁹ LYNN Naomi y Wildavski Aaron. Administración Pública el Estado actual de la disciplina.

contacto ofrezca resultados, para con ello mantener a la sociedad con un nivel de vida adecuada en términos de gobernabilidad (tema en el que se centrará el estudio del siguiente capítulo).

1.6 Evolución histórica

En las civilizaciones prehispánicas, se desarrollaba un sistema de tributos con un apoyo militar que permitía ejecutar lo que los señorios determinaban en cuestiones hacendarias.

Con la llegada de los Españoles el imperio mexica, tras el proceso de conquista, las instituciones que se establecieron sustituyeron a las prehispánicas, cambiando totalmente las bases de las Administración Pública en México.

En los siglos XVI y XVII se creó una burocracia apoyada de la iglesia y la milicia española, teniendo como objetivo la maximización del acceso a los recursos que el nuevo territorio le proporcionaba. Esa élite burocrática, además de cumplir actividades administrativas (de sometimiento y recaudación principalmente), tenía funciones políticas como un núcleo institucional del mismo sistema, lo que lograba era equilibrar los intereses de la metrópoli con los diversos grupos que componían la sociedad de la colonia.¹⁰

La autoridad se encontraba fragmentada por lo que las instrucciones se controlaban en exceso, pues las jerarquías políticas eran sumamente respetadas, y se otorgaban amplísimas atribuciones a la administración. Puesto que los beneficios que las riquezas extraídas de la Nueva España eran muy cuantiosas para la Corona Española, era necesario el control mediante el otorgamiento de puestos públicos con base en favoritismos, confianza y lealtad (como ejemplo de las prácticas actuales de la Administración Pública). A pesar de ello, en esas

¹⁰ Basado en CAPDEQUI Ots, J.M., El Estado Español en las Indias, Fondo de Cultura Económica, México 1941, 200 pp.

épocas también fue necesario una visión de profesionalizar la burocracia para eliminar la corrupción y recuperar el poder central de la monarquía.¹¹

Una segunda época, se dio a partir de la Independencia, puesto que los grupos que accedieron al poder no tenían una idea de cómo estructurar la administración; se mantuvieron varios esquemas de la Nueva España. Desde la consumación de la independencia en 1821 y hasta la Reforma con Benito Juárez, se transitó entre pugnas por instaurar un gobierno federal o un centralista dirigido por dos grupos de poder político los liberales y conservadores.

Uno de los principales logros fue la separación de la iglesia y el Estado, con ello fue posible iniciar una nueva etapa de estructuración de la Administración Pública. Posteriormente, el estancamiento en cuestiones políticas se hizo latente con la llegada al poder de Porfirio Díaz que se mantuvo 30 años en el cargo. En contraparte, durante su gobierno logró una conjunción entre una oligarquía fuerte, los aportes del capital extranjero y la milicia, que lograron en cuestiones administrativas una reestructuración y tecnificación principalmente en áreas financieras. De igual forma, en este periodo se intentó la selección racional del personal público sin los frutos deseados.

Los vicios político-administrativos seguían (y siguen hasta la fecha), en cuestiones de corrupción y las relaciones para la asignación de cargos públicos. Con el descontento social por la carencia de la equidad y justicia social aunado a la concentración y excesos en el poder, provocaron que estallara la Revolución Mexicana mediante la cual los grupos campesinos y obreros exigían una compensación social y mejores condiciones de vida.

Después de las pugnas internas por el poder, tras la consumación de la lucha armada y la creación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, era necesario por la situación efervescente, institucionalizar

¹¹ DIAZ Casillas, Francisco José, La Administración Pública Novohispana, CNCPyAP, México 1980.

las actividades del Estado; políticamente esto se logró con la creación del Partido Nacional Revolucionario amortizado en una figura presidencial periodo conocido como “el maximato”, con lo que respecta a la Administración Pública, se crearon las primeras Secretarías del periodo contemporáneo.

Sin embargo, la concentración del poder desvirtuó el modelo federalista que establecía la Constitución, haciendo extremadamente dependiente a las entidades federativas y los municipios, igualmente a las Administraciones de cada ámbito de gobierno.

La relación que se dió y se ha dado entre los modelos económicos y la evolución de la Administración Pública, es fundamental para su explicación, si recordamos que la Administración Pública se encarga de proveer bienes y servicios de calidad para mejorar las condiciones de vida de los individuos.

En función de objetivos sociales el Presidente Lázaro Cárdenas logró avances tanto en la economía con la expropiación petrolera, como en aspectos sociales, por medio de la reforma agraria. Posteriormente en el periodo que fue de 1940 a 1970 denominado como el desarrollo estabilizador, las condiciones de vida mejoraron en gran parte de la población y las instituciones en torno al Ejecutivo Federal se concibieron en función de objetivos sociales, de ahí que se formara la seguridad social por medio del IMSS y el ISSSTE.

La Administración Pública, giraba alrededor del Ejecutivo y del Partido Revolucionario Institucional, mediante la integración al servicio público de gente de confianza o aglutinados en sindicatos que obedecían los intereses del partido en el poder. Los malos resultados de las instituciones, indujeron a proponer nuevas herramientas para mejorar el desempeño administrativo, para ello, entre 1958 y 1965 se crearon dependencias especializadas en la consecución de dicho fin.

De la misma forma las dependencias y empresas públicas crecieron en demasía llegando a las 1200 para dar cabida a lo que se denominó como “economía mixta”.

“Para 1976, se dispuso de un programa global de reestructuración de la Administración Pública. Los resultados fueron: reformas legales y estructurales, la creación de unidades de organización y métodos, y la aplicación del presupuesto por programas, entre otros. Asimismo, se acordó crear las bases para la instauración de un servicio civil de carrera.”¹²

En ese periodo de desarrollo compartido, se optó por un crecimiento del gasto público, el cual, no se enfocó al autosustento de los beneficiados y se mantuvo el modelo benefactor del Estado.

Con la crisis de 1982 y la entrada del modelo neoliberal, la Administración Pública, urgía cada vez más de una real profesionalización y mejora en el desempeño de sus instituciones. Con el cambio en el Poder Ejecutivo se esperaba una mejora en las instituciones del gobierno, sin embargo, como mas adelante veremos, la situación actual de la Administración Pública no es muy alentador en función del beneficio social.

1.7 Situación actual de la Administración Pública en México

El largo proceso por el que transitó la Administración Pública hasta su maduración a inicios de este siglo XXI, la pone en una situación por los pobres resultados que a lo largo de ese proceso a brindado a la población, en una crisis de legitimidad y credibilidad, fundamentada en los altos índices de corruptibilidad, un servicio profesional de carrera que no convence a nadie por sus turbios procedimientos y una reforma incipiente.

¹² SHAFRITZ Jay y Hide Albert, Clásicos de la Administración Pública, p. 38.

Con el desarrollo del modelo neoliberal y los nuevos enfoques privatizadores, la percepción del fenómeno burocrático, ha sido en el menor de los casos, una visión simplista, gerencial, privatizadora y empírica, desprovista de un marco teórico serio y fundamentado”.¹³

De ahí la importancia de que se fortalezcan las instituciones del Estado y muy en particular de la Administración Pública convirtiéndola en el eje de la gobernabilidad democrática tema que abordaremos en el siguiente capítulo.

¹³ SANCHEZ Gonzáles Juan, Reforma, modernización e innovación en la historia de la Administración Pública en México, p. 280

CAPÍTULO II
GOBERNABILIDAD EN EL ESTADO MEXICANO

2.1 Definiciones de Gobernabilidad

Actualmente hablar de gobernabilidad nos transporta a un terreno turbio y extremadamente complejo, buscar en los rincones de la historia y la teoría política para definir a la gobernabilidad y su razón de ser, necesita un conocimiento basto de otros conceptos básicos para entender este estado político en determinado territorio. Para ello en el capítulo que nos precede explicamos concretamente al Estado mexicano de forma evolutiva y algunos pasajes de sus instituciones.

De tal forma, que la gobernabilidad en su definición más simple es el “buen gobierno”. El sentido de la gobernabilidad, toma forma cuando encuentra sus bases en normas, reglas, valores, que determinan su calidad por medio de las características que un gobierno adopta para el ejercicio de sus acciones, permitiendo la interacción y haciendo posible la participación de la sociedad civil y el sector privado como ente económico.

Por gobernabilidad también se entiende “la capacidad del gobierno para legitimar sus decisiones con base en un desempeño eficaz de sus funciones”¹. Una definición más, es la que nos dan Arbos y Giner, para ellos la gobernabilidad es “la cualidad propia de una comunidad política según la cual, sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio, de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo, mediante la obediencia del pueblo”.²

Por otra parte en el libro de Manuel Alcántara sobre gobernabilidad Luciano Tomassini señala que la gobernabilidad “no sólo se refiere al gobierno, sino a todas las condiciones necesarias para que esta función, pueda desempeñarse con eficiencia, legitimidad y respaldo social”.³ Para Juan Rial, la gobernabilidad es

¹ ACOSTA Silva, Adran, Gobernabilidad y Democracia. Perspectivas del debate a veinte años del reporte a la Comisión Trilateral en Noesis 13 2001 p. 2

² ARBOS Xavier, y Giner Salvador, La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial, Madrid, Siglo XXI pp. 9-14

³ ALCANTARA Sáez, Manuel, Gobernabilidad, crisis y cambio. México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 40.

entendida como “la capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con coherencia las energías de sus integrantes para perseguir esas metas previamente definidas”.⁴

Ángel Flisfisch, menciona que “se entenderá que la gobernabilidad está referida a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo, trátase de un período de gobierno o de varios sucesivos, considerando principalmente las dimensiones de la oportunidad, efectividad, aceptación social, eficiencia y la coherencia de sus decisiones”⁵.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo⁶ definió a la gobernabilidad de forma amplia como sigue: es el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de un país en todos los niveles. Comprende los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercitan sus derechos jurídicos, cumplen sus obligaciones y median sus intereses. La gobernabilidad descansa en tres pilares: los procesos de toma de decisiones que afectan la economía de un país, la política y la implementación de políticas.

De las anteriores definiciones, encontramos algunas coincidencias sobre la gobernabilidad, una de ellas es que se encamina al correcto ejercicio de las actividades del gobierno para beneficio de la sociedad, siendo este uno de los principales fines del Estado; de igual forma, se mencionan palabras y elementos importantes para que se llegue a la gobernabilidad y se mantenga dentro de la relación inseparable de gobierno-ciudadanos.

⁴ RIAL, Juan, Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay, en Revista Mexicana de Sociología Núm. 2 abril-junio de 1998 p. 11

⁵ FLISFISCH, Ángel, “Gobernabilidad y consolidación democrática”, en Revista Mexicana de Sociología, México Universidad Nacional Autónoma de México, num. 3 julio-septiembre de 1998, p.113

⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Reconceptualizando el Gobierno, Nueva York: PNUD, MDGD-BPP, en Cuadernos de Discusión Num. 2 1997

Consideramos suficientes y claras las definiciones anteriores para comprender las bases de lo que significa la gobernabilidad, puesto que giran en torno a características mas o menos iguales, sin embargo, es preciso y a la vez oportuno, hacer una breve explicación de cada uno de los elementos a considerar dentro de la gobernabilidad para que con ello se cuenten con mayores elementos para medir el nivel de gobernabilidad en los Estados nacionales.

Para ello en el siguiente punto se explicarán brevemente cada uno de aquellos elementos que componen la gobernabilidad.

2.2 Elementos de la Gobernabilidad

En el punto anterior se explicó la gobernabilidad desde aspectos políticos, económicos y sociales principalmente para lograr una mayor comprensión de la gobernabilidad aquí desarrollaremos algunas de sus principales características basándonos en las definiciones argumentadas anteriormente.

- a) Gobernabilidad y eficacia: esta primera corriente de pensamiento pone principal énfasis en la dimensión de la eficacia/eficiencia dentro del ejercicio del poder político, y por ende de la gestión gubernamental, como clave de la gobernabilidad de un sistema social. Para esta versión, la gobernabilidad es una propiedad de los sistemas políticos, definida por su capacidad para alcanzar objetivos prefijados al menor costo posible. En ese sentido, el concepto de gobernabilidad como eficacia/eficiencia se asemeja a la noción de “razón de Estado” con la que principia la reflexión científica moderna sobre la política a partir de la obra de maquiavelo⁷
- b) Gobernabilidad y legitimidad: la tradición de la justicia y la legitimidad de un ordenamiento político social, la tradición del respeto a los derechos humanos y de la obligación gubernamental

⁷ CAMOU, Antonio, “Gobernabilidad y democracia”, en Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, México 1997 IFE num. 6 p. 17

de proveer el bienestar general, en suma, la tradición del “buen gobierno”⁸

- c) Gobernabilidad y estabilidad: una tercera corriente que tiene la peculiaridad de ubicarse en un plano intermedio, en una zona de confluencia entre las dos anteriores, y que ha puesto especial atención en el antiguo problema del orden político, que en términos propios de la ciencia política contemporánea toma forma de la cuestión de estabilidad⁹
- d) Gobernabilidad y legalidad: esta quedará representada por un sistema jurídico que guiará un gobierno legítimo, emanado de procesos transparentes y limpios y que sus actividades sean siempre apegadas a Derecho
- e) Otros elementos importantes serían: ausencia de violencia, longevidad o duración gubernamental, existencia de un régimen constitucional legítimo, ausencia de cambio estructural y atributo de una sociedad multifacética.

De forma breve, los elementos anteriores, constituyen los principales elementos de la gobernabilidad; para comprenderlas de mejor manera, es pertinente enumerar las condiciones que ésta ubica en contraparte a la gobernabilidad entendida, como ingobernabilidad.

- 1) Desproporción entre las demandas sociales y respuestas gubernamentales
- 2) Relación entre complejidad social y conflictualidad
- 3) Distribución y difusión del poder en las sociedades pluralistas estos tres primeros según Norberto Bobbio.
- 4) La indisciplina, manifestada en los esfuerzos que realizan determinados ciudadanos para influir en las decisiones públicas por métodos violentos, ilegales o anómalos

⁸ Ibid, p. 18

⁹ Ibid, p 21.

- 5) La inestabilidad, en cuento fracaso de los intentos de la élite política para conservar sus posiciones de dominación o para reproducir las coaliciones existentes
- 6) La ineficacia, entendida como la disminución de la capacidad de políticos y burócratas para alcanzar los objetivos deseados y asegurar el acatamiento de ellos por medio de medidas de coordinación obligatorias o de decisiones emanadas de la autoridad del Estado
- 7) La ilegalidad, es decir, los esfuerzos realizados por los poseedores de un poder corporativo de alto nivel para evadir restricciones legales y constitucionales en su búsqueda de ventajas e incluso su propia supervivencia¹⁰.

Para el Instituto Internacional de Gobernabilidad, existen tres factores para medir el grado de gobernabilidad de cualquier sociedad:¹¹

- Ausencia o presencia de coaliciones políticas sólidas y duraderas
- Efectividad o inefectividad de la acción gubernamental
- Capacidad o incapacidad del sistema político para enfrentar el conflicto sin recurrir a la violencia.

Con la información enumerada durante este apartado se pueden ubicar en sus variaciones cinco niveles de gobernabilidad los cuales son explicados de una forma muy concreta por Antonio Camou¹² de la siguiente forma:

- ✓ Gobernabilidad “ideal”: es un concepto límite que designa el equilibrio puntual entre demandas sociales y respuestas gubernamentales (una respuesta adecuada por cada demanda). El modelo de gobernabilidad ideal tendría como correlato una sociedad sin conflictos (o con conflictos absolutamente neutralizados).

¹⁰ SCHMITTER, Phillipe, *Trenes towards Corporatist Intermediation*, Londres 1998 p 375.

¹¹ MERINO Huerta, M. *Coord, Cambio político y gobernabilidad*, México, CNCPyAP-CONACYT, 1992. p. 47

¹² CAMOU, Antonio, *Op. Cit*, p. 27

- ✓ Gobernabilidad “normal”: describe una situación donde las discrepancias o diferencias entre demandas y respuestas se encuentran en un equilibrio dinámico, esto es, varían dentro de márgenes tolerados para los miembros de la comunidad política. Ciertamente, esto no significa que no haya conflictos, cuestiones irresueltas e incluso problemas irresolubles, pero el hecho que importa resaltar es que esas diferencias son aceptadas como tales e integradas en el marco de la relación de gobierno vigente en una sociedad.
- ✓ Déficit de gobernabilidad: designa un equilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental, que es percibido como inaceptable por actores políticamente organizados y que hacen uso eficaz de su capacidad para amenazar la relación de gobierno en una situación dada, llamaremos a cada uno de estos desequilibrios “anomalías”, las cuales pueden presentarse en diversas esferas de la sociedad (economía, política, seguridad ciudadana etc.).
- ✓ Crisis de gobernabilidad: describe una situación de proliferación de anomalías, es decir, una conjunción de desequilibrios inesperados y/o intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales.
- ✓ Ingovernabilidad: es como el de gobierno ideal, un concepto “limite” que designa la virtual disolución de gobierno que une, por ambos lados, a los miembros de una comunidad política.

Con base en la explicación que hasta aquí hemos realizado, consideramos que la gobernabilidad entendida como la capacidad política, económica, jurídica, social y administrativa del gobierno a través de sus instituciones para cumplir las demandas y necesidades de la población mediante la actividad legal y legítima que por medio de ella se logra la estabilidad y respeto del Estado de Derecho constitucionalmente constituido, es una situación que muchos países –principalmente democráticos- anhelan y buscan como un ideal de buen gobierno.

Posterior a esta explicación, haremos una pequeña síntesis de la ubicación histórica del tema de la gobernabilidad particularizando la investigación del caso mexicano.

2.3 Ubicación histórica

Comenzar a hablar de gobernabilidad, es aceptar la carencia de la misma, este concepto que ya hemos explicado ampliamente se relaciona con los regímenes democráticos (por ello en el siguiente apartado desplegaremos en que consiste la gobernabilidad democrática) no es muy antiguo de hecho se congratula en el mundo contemporáneo a finales del siglo pasado y en este nuevo siglo que comienza cobra cada vez más importancia el logro de la misma.

A partir de los cambios en el entorno mundial en que las democracias occidentales experimentaban a finales de la década de los setenta, se presagiaba el cambio de una nueva época, con el crecimiento de regimenes democráticos que se instauraban donde anteriormente se ejecutaban gobiernos militares autoritarios; el triunfo de la democracia por sobre del autoritarismo modificó la política y a las mismas sociedades.

Los desequilibrios socioeconómicos que en esos años se fraguó debido principalmente a los movimientos pacifistas en Inglaterra, la crisis de la economía capitalista por la caída de los precios del petróleo y el surgimiento del modelo económico denominado como Estado Benefactor, cambiaron la magnitud de las actividades del Estado.

Durante los primeros años de 1970, la irrupción de nuevos regimenes militaristas en América Latina y el avance de las fuerzas de izquierda, inclinaban deficitariamente la balanza de los resultados del modelo capitalista.

Tras el agotamiento del Estado de Bienestar la capacidad de los gobiernos para mantener estándares de gobernabilidad medianamente aceptables fueron a la baja empeorando las condiciones sociales y deterioro de la relación de los gobiernos con sus respectivas poblaciones.

En América Latina, el tema de la gobernabilidad ha dado la pauta para una discusión conceptual importante, no sólo por cuestiones políticas, sino más bien, por los pobres resultados que los gobiernos de esta región han dado en demasía a sus pobladores.

Ante ello, el tema de gobernabilidad cobra cada día más fuerza, y seguirá siendo así, hasta que se logren índices aceptables de gobernabilidad en los Estados en que ha brillado su ausencia.

2.4 Gobernabilidad Democrática

En este punto de la investigación haremos mención a lo que es la gobernabilidad democrática, basándonos en la estrecha relación que el término gobernabilidad ha tenido con respecto de regímenes democráticos.

La gobernabilidad democrática, se puede concebir como la correcta aplicación del ejercicio de las instituciones y su capacidad que tienen para llevar a la práctica la toma de decisiones respetando el Estado de derecho y los principios democráticos.

Ante ello, la democracia se ubica en una situación de mejorar y fortalecer sus instituciones y en algunos casos de reformarlas para lograr una gobernabilidad política, social y económica, principalmente. La idea de gobernabilidad democrática gira en torno a los buenos o malos resultados que una democracia instaurada y desarrollada en un país traiga para sus pobladores.

Esto quiere decir, que además de las instituciones que permiten la participación activa en las elecciones y la política del país es mucho muy necesario lograr un manejo eficiente y eficaz de la economía, la promoción del bienestar social, un desarrollo sustentable y el fortalecimiento de las instituciones ejecutivas del gobierno.

Para la consecución de esas actividades en función de la sociedad el fortalecimiento y cohesión de las instituciones son el factor práctico-administrativo que la gobernabilidad democrática necesita para poder conjugar las decisiones políticas con la correcta materialización de las mismas.

De forma esquemática las base de la gobernabilidad democrática deben amortizarse en los principios de un buen gobierno; las instituciones encargadas del control electoral deben procurar y lograr el juego limpio de los partidos políticos así como de todas sus acciones campaña.

Las promesas no cumplidas deben ser sancionadas, puesto que se juega con las aspiraciones y el voto del pueblo. Con lo que respecta a la política, debe dejar de ser mero discurso y encaminarse a una política de resultados en la que la toma de decisiones sea coherente y realista al entorno en el que se desea aplicar.

La división de poderes, significa un equilibrio de fuerzas, pero dicho equilibrio, debe estar en función de una correcta representación de los individuos en el desarrollo nacional, no como una lucha entre elites de poder con intereses netamente particulares de esos grupos.

La integración y responsabilidad de las instituciones en la aplicación de los recursos públicos para el cumplimiento de sus deberes, debe ser transparente, para que la ciudadanía pueda tener certeza de que sus impuestos son bien utilizados.

La sociedad, de igual forma debe ser responsable y procurar su desarrollo en la participación de los asuntos y problemas del país. La gobernabilidad democrática, tiene que ver con la capacidad del gobierno para atender las demandas sociales de forma equilibrada. Pero hay que puntualizar que esa sociedad tiene aspiraciones económicas, sociales, políticas, culturales y todas aquellas que tienen que ver con su desarrollo y crecimiento, fundamentado en un nivel de vida de calidad que le permita una vida digna y con las mismas oportunidades.

La capacidad de la gestión pública, radica en la cohesión de las fuerzas políticas y de los poderes de gobierno, aunado a una voluntad y estructura institucional que permita la materialización de esos objetivos y necesidades sociales.

Para entender la gobernabilidad democrática, hay que visualizar a corto, mediano y largo plazo la capacidad del gobierno para lograr un crecimiento económico dinámico basado en el mercado; márgenes satisfactorios de equidad, igualdad de oportunidades, protección social, y grados crecientes de participación ciudadana en las decisiones políticas. De forma resumida estos son los puntos básicos para la gobernabilidad democrática:

- I. El mantenimiento del orden y el cumplimiento de leyes: esto quiere decir que las leyes debe ser vigentes y aplicables al entorno social, por lo que se hace necesario su actualización y correcta aplicación mediante las instituciones encargadas de ello. Los niveles de corruptibilidad e impunidad deben ser extremadamente mínimos; para ello, la participación de la sociedad es importante en el alza de una cultura de denuncia apoyada de la correcta aplicación de la ley por las autoridades. Evitar la descomposición social puesto que ella misma es la que infringe la ley.

- II. Gestión eficaz y eficiente de la economía: el equilibrio de la macroeconomía y la microeconomía son básicos para un crecimiento nacional, reflejado en mejores estándares en el nivel de vida de los ciudadanos. Para ello el modelo económico y la economía política deben ser estructurados bajo principios de equidad, igualdad y legalidad. La compensación social resulta necesaria considerando las polarizaciones que en cuestiones económicas y de concentración de riqueza imperan a nivel mundial.
- III. Mantener un nivel adecuado de servicios sociales mínimos y la promoción del bienestar: la elaboración de las políticas con una coherencia institucional funcionan como el elemento principal de una correcta planeación político-administrativa en la prestación de bienes y servicios equitativos para que las condiciones de desarrollo social beneficien a toda la población.
- IV. Mantener el control del orden político y la estabilidad institucional: en primera instancia, la pluralidad contiene diferentes ideologías, necesidades y percepciones de los problemas sociales y soluciones a ellos, el sistema político debe permitir la entrada de las fuerzas emergentes. Al mismo tiempo la cohesión entre poderes y las mismas instituciones de gobierno son el motor para la estabilidad política e institucional.

Entonces, se trata de concebir a la gobernabilidad democrática como la habilidad del gobierno y sus elementos conjuntamente con los actores sociales ya sean como sociedad civil organizada o sector privado, para combinar adecuadamente en un tiempo y espacio determinado un desarrollo social en toda la extensión de la palabra, es decir, un crecimiento económico dinámico, equidad e igualdad social al mismo tiempo que se consolidan y crecen los índices de participación ciudadana en las decisiones políticas.

Ante esto, hay que comprender que la gobernabilidad en el discurso político toma fuerza cuando se carece de resultados. Como podemos observar, la gobernabilidad democrática encuentra sus bases en las relaciones que emana de la sociedad y el gobierno en un entorno de legitimidad, eficacia y estabilidad, que

tendrá como punto de enlace las instituciones para el cumplimiento de las demandas sociales.

2.5 Contexto actual de la gobernabilidad en México

Actualmente, la gobernabilidad democrática en nuestro país se encuentra en un estado de crisis, esto lo podemos fundamentar con toda la exposición realizada hasta ahora, la desigualdad económica y de oportunidades es extrema.

En el entorno político contamos con una burla de políticos que se dedican a su patrocinio personal haciendo uso indebido de recursos públicos, que además de las desviaciones del presupuesto proporcionadas por los institutos electorales nacional y locales, se hace uso de presupuesto privado para campañas electorales. Ciertamente, en México la política es una caricatura de lo que los grandes teóricos de la historia de la ciencia política han argumentado a lo largo de la evolución de esta disciplina.

En cuestiones económicas la polarización es catastrófica, dentro de nuestra extensa población ubicamos a uno de los hombres más ricos y poderosos económicamente hablando del mundo, en contraparte tenemos diez municipios con pobreza extrema equiparable a países pobres de África como Ruanda, Angola, Mozambique y el Congo. Las oportunidades de trabajo, son cada vez más contrastantes, la migración es resultado de esa falta de oportunidades, las remesas son una de los principales ingresos del país.

Con lo que respecta a nuestras instituciones de gobierno los resultados para mala fortuna nuestra no son en lo mas mínimo equiparables al presupuesto que utilizan año con año. La falta de eficiencia, eficacia y bienes y servicios de calidad es una constante de la Administración Pública.

Los Poderes de Gobierno están desarticulados en función de la sociedad pero perfectamente articulados en el excesivo ejercicio del poder. El Poder Legislativo cobra mucho y trabaja poco de ahí las leyes obsoletas y las enormes lagunas y contradicciones que hay entre ellas. El poder Judicial ejecuta la ley por influencias, corrupción, complicidad y conveniencia particular, el sistema de justicia en el país es obsoleto, puesto que se ha comprobado la vinculación con el crimen organizado. Con lo que respecta al poder Ejecutivo, hace mucho que no tenemos un Presidente respetable que tenga presencia y representatividad ante el exterior e incluso al interior, se han dedicado a la promoción de su imagen y el enriquecimiento familiar.

Ante esas características muy palpables en este 2008 la crisis de gobernabilidad y la democracia nos pone muy lejos de lo que hemos explicado con amplitud en este capítulo, la “gobernabilidad democrática”.

De tal forma, que los niveles de gobernabilidad actuales en el país no son muy alentadores, en contraparte se vislumbran tiempos más difíciles por la falta de instituciones con una modernidad y eficiencia en cuanto a resultados, muy distante de lo que la sociedad necesita, y más si el punto de referencia en la desigualdad social y falta de resultados y responsabilidad gubernamental.

Con base en los elementos antes enunciados, es muy necesario trabajar en esos aspectos para elevar la gobernabilidad, por ello haremos una breve propuesta en el capítulo final.

CAPITULO III.
SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN Y EL PLAN
NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012

3.1 El sistema Nacional de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

En los capítulos anteriores, abordamos el tema de la gobernabilidad democrática a partir de la relación entre el gobierno y sus partes con la población, quedamos en el entendido de la complejidad de la consecución de la gobernabilidad en el país y sus elementos que la componen.

Con respecto a este tercer capítulo, el orden que proponemos para su explicación parte de lo que es el Sistema Nacional de Planeación; para su mejor comprensión, abordaremos lo que significa la planeación desde una perspectiva de gobierno. Bajo el mismo esquema, veremos los antecedentes del sistema Nacional de Planeación tomando en consideración el fundamento jurídico y como se estructuró.

Para concluir el capítulo, haremos una breve explicación del proceso para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y los principales temas que aborda en función de la gobernabilidad democrática del Estado Mexicano.

3.2 Sistema Nacional de Planeación Democrática

Anteriormente, mencionamos las bases de la democracia en este punto explicaremos que es la planeación desde una perspectiva de gobierno en función de la planeación democrática.

Para una explicación concreta tomaremos como referencia la obra de Yehezleq Dror titulado Un modelo General de Planificación, editado por la UNAM y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

“Planificación es un esfuerzo ordenado encaminado a utilizar la inteligencia social en la determinación de las políticas nacionales. Se basa en datos

fundamentales cuidados y minuciosamente reunidos y analizados, en relación con los recursos disponibles; en una visión global de los diversos factores que se deben reunir para evitar contradicciones entre las políticas o falta de unidad en la dirección general; en una mirada hacia delante y otra hacia atrás. Considerando nuestros recursos y tendencias lo más cuidadosamente posible y considerando los problemas urgentes que van apareciendo sobre marcha, los planificadores deben ver hacia delante al determinar las políticas de largo plazo”.¹

La planificación consiste en la aplicación futura, continua y sistemática de la mejor inteligencia disponible para los programas de interés común en el sector público. La planificación es un proceso continuo que requiere de constante reexamen de direcciones, tendencias y políticas, buscando adaptar y ajustar las políticas gubernamentales con las menores presiones posibles y pérdidas. La planificación no es un fin, sino un medio para la mejor utilización de lo que tenemos; un medio para la emancipación de millones de personalidades hoy encadenadas, para el enriquecimiento de la vida humana.²

La planificación, son los medios por los cuales la ciencia aplicada a problemas humanos puede proveer al hombre para encarnar sus propósitos. Es la relación inevitable entre fines y medios. También es, en sí misma un ideal que inspira. Por una vez al menos está reconocido que no hay armonía natural en la naturaleza, no hay un propósito divino o de cualquier otro tipo oculto debajo del flujo y caos de la actual desplanificación. Se convierte en inmoral permitir que pobreza, ignorancia, pestilencia y guerra continúen en cuando se les puede desaparecer por medio de un plan. Aunque hay algún desacuerdo sobre la naturaleza y los límites deseables de la planificación, todos los estudiantes de administración son “planificadores”.³

¹ YEHEZKEL, Dror, Un Modelo General de Planificación, México, UNAM-FCPyS, 1980, p 21.

² Ídem.

³ Ibid p. 22

La planificación, es esencialmente medios para mejorar decisiones y es por lo tanto un prerrequisito para la acción, dirigida a responder dos preguntas vitales: ¿cuál es el propósito de una agencia o un programa y cuáles son los mejores medios para alcanzar ese propósito? Sin embargo, políticas, organizaciones, y el entorno social están en un constante estado de flujo. Esto significa que la planificación debe ser continua y dinámica; debe anticipar el cambio. En un sentido muy amplio, la planificación administrativa debe considerar los fines políticos y las vías apropiadas para alcanzarlos. Debe designar procedimientos de operación efectivos y proveer supervisión técnica que asegure que lo que fue planeado está siendo de hecho logrado. En el proceso, la planificación toca cada aspecto de administración, incluida la toma de decisiones, presupuestación, coordinación, comunicaciones y problemas de estructura. Planificación en una palabra, es administración.⁴

Esta última percepción sobre la planificación se encuentra ampliamente con la visión desde las instituciones de gobierno particularmente de la Administración Pública, puesto que todos los elementos básicos de la administración implican una planeación, de igual forma en la planificación de desarrollo nacional la planificación administrativa aporta las bases de aplicación y cumplimiento de los objetivos previstos.

De tal forma que, Ignacio Pichardo, relacionando las anteriores definiciones con respecto del ejercicio del gobierno por medio de la Administración Pública nos menciona lo siguiente: “La planeación, es una función de la Administración Pública que consiste en identificar los objetivos generales de una institución o de un conjunto de instituciones, a corto, mediano y largo plazo; establecer el marco normativo dentro del cual se desenvuelven las acciones de la institución y dar las bases para poder realizar las otras funciones generales de la administración: la programación, el financiamiento, la administración de personal, el control y evaluación de resultados.

⁴ Ibid. P. 23

En la medida que la planeación supone la fijación de objetivos generales y de largo plazo para la sociedad, es una tarea que participa plenamente de la naturaleza política. Existe una estrecha vinculación entre la actividad política y la planeación. Toda planeación económica y social tiene carácter político; aunque la proposición inversa no es necesariamente cierta, porque se manifiesta de muchos otros modos que no son planeación.”⁵

Sobre la planeación como función de la Administración Pública, abundaremos mas adelante, por ahora pasaremos a ver los antecedentes y el fundamento legal de la planeación democrática en nuestro país.

3.3 Antecedentes y Fundamento jurídico del Sistema de Planeación Democrática en México.

Después de la crisis de 1982, y ante los rezagos que el gobierno tenía con respecto de las demandas y necesidades sociales, la estrategia del gobierno necesitó diversos cambios para poder hacer frente a los malos resultados que las administraciones de periodos anteriores habían dejado. Para ello, se nacionalizó la banca en cuestiones económicas.

En ese mismo año se dieron diversas reformas constitucionales que dotarán de facultades y obligaciones al Ejecutivo con respecto de la rectoría económica. Las principales se dieron en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que quedaron como sigue:

“Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza,

⁵ PICHARDO, Pagaza, Ignacio, Introducción a la Administración Pública de México, Tomo 2, México, INAP-CONACyT, 1984, pp. 16-17.

permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

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 las libertades que otorga esta Constitución.

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.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

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

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.”⁶

“Artículo 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará lo órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley”⁷.

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos versión 2007 Porrúa.

⁷ Ibid. P.20-21

Para la operatividad fueron necesarias también algunas reformas a la Ley Organica de la Administración Pública Federal, las cuales estaban enfocadas al gasto público y la fiscalización.

Para la correcta regulación se promovió una nueva Ley de Planeación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, la cual sustituía a la vigente desde 1930. Con esa nueva Ley, se buscaba solventar una de las principales carencias que se visualizaban en esos tiempos, la cual era la falta de obligatoriedad de las entidades de la Administración Pública federal para realizar sus actividades para el cumplimiento del plan.

En su conjunto, todos estos cambios iban en dirección de hacer una planeación democrática que fuera capaz de solucionar los problemas que anteriormente se habían agudizado y tenían a la población en condiciones deplorables de desigualdad, marginación y rezago social. Integrar a todos los sectores de país para un desarrollo social equitativo.

La Ley de planeación establece lo siguiente con respecto a la Planeación Nacional de Desarrollo: “es la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen. Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignaran recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

El Ejecutivo federal es el responsable de conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales. Las iniciativas anuales de la ley de ingresos y proyecto de Presupuesto de Egresos, que éste envíe a la Cámara de Diputados deberán estar correlacionadas con los

programas anuales que, conforme a lo previsto en la ley, deberán elaborarse para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo”⁸

La Administración Pública federal, debe organizar sus actividades que en materia de planeación le correspondan para el cumplimiento de la planeación nacional; sus actividades deben seguir el cause del Plan Nacional de Desarrollo correspondiente, para una correcta planeación crearán los programas que crean convenientes apegándose al presupuesto asignado durante cada año fiscal. Durante la planificación y organización de sus actividades las instituciones pertenecientes a la Administración Pública federal deberán tomar en consideración la participación y opiniones de los grupos sociales interesados.

Según la Ley de Planeación en su artículo 20 “el Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere la Ley. Las organizaciones representativas de trabajadores, de 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. Asimismo, participarán en los mismos foros diputados y senadores al Congreso de la Unión”.

Eso quiere decir, que para lograr una planeación democrática, la participación de todos los sectores es primordial para la integración y la correcta selección de prioridades y necesidades que la sociedad y el país en general necesita.

⁸ Ley de Planeación, Porrúa, 2006 artículos 4 y 7

Lo que respecta al Plan Nacional de Desarrollo se establece lo siguiente: “El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del periodo constitucional de gestión, aunque podrá contener proyecciones de más largo plazo.

En el se precisarán los objetivos nacionales, estrategia y prioridades de desarrollo integral del país contendrá provisiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinarán los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus provisiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática. La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo”⁹.

Para la consecución de los fines, objetivos y metas la Administración Pública determinará programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

Como los problemas sociales son muy complejos, flexibles y poco previsibles, es muy importante la coordinación entre las diferentes instituciones y los tres niveles de gobierno con una amplia participación de los diferentes sectores de la sociedad y del sector empresarial.

Ahora bien, en el siguiente punto veremos como está estructurado el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 para que en el cuarto capítulo hagamos un análisis de la viabilidad del actual Plan Nacional de Desarrollo para la gobernabilidad de Estado Mexicano por medio de la Administración Pública.

⁹ Ibid, artículo 22

3.4 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo del 2007, es decir, cinco meses después de la toma de Felipe Calderón.

Para la elaboración del Plan, se llevaron a cabo consultas en las que participaron desde partidos políticos e integrantes de los tres poderes, hasta grupos sociales de diversa índole. Se realizaron mesas de diálogo con el poder Legislativo, representantes de gobiernos estatales y municipales; y consultas ciudadanas en las que se participaron sectores académicos, organizaciones civiles, funcionarios públicos entre otros.

El Plan se estructura de la siguiente manera¹⁰:

- **Desarrollo Humano Sustentable:** en este Plan se considera a la persona, sus derechos y la ampliación de sus capacidades como la columna vertebral para la toma de decisiones y la definición de las políticas públicas. Se propone al Desarrollo Humano Sustentable como visión transformadora de México en el futuro, y al mismo tiempo como derecho de todos los mexicanos de hoy donde sea que estos radiquen. Ello significa asegurar para los mexicanos de hoy la satisfacción de sus necesidades fundamentales como la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y la protección a sus derechos humanos. Significa también que las oportunidades para las generaciones actuales y futuras puedan ampliarse, y que el desarrollo de hoy no comprometa el de las siguientes generaciones. Significa que es necesario que la economía crezca a un mayor ritmo y sea capaz de generar los empleos que México y los mexicanos demandamos. Una política económica sólida, en las condiciones que ha heredado nuestro país, no sería suficiente para propiciar el

¹⁰ Estos puntos desarrollados son una síntesis de lo que se describe en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

desarrollo armónico y pleno de la sociedad, por lo que debe complementarse con una estrategia eficaz de superación de la pobreza y la marginación.

Para lograr el desarrollo que anteriormente mencionamos, el Plan considera cinco ejes de desarrollo:

- Estado de Derecho y seguridad: este punto se refiere a la certeza jurídica, la correcta aplicación de las leyes y el manejo de las mismas a través de las instituciones encargadas de la impartición de justicia; de la misma forma exige una mejor creación de leyes y su homogeneidad a nivel nacional para evitar lagunas legales que incentiven la impunidad. Para ello enfoca sus esfuerzos en la reducción a gran escala de la impunidad y corrupción mediante la transparencia y rendición de cuentas de las mismas autoridades de justicia. También busca crear una cultura de denuncia mediante la credibilidad y buen desempeño ante esos acontecimientos. Desarrollar y eficientar los centros de readaptación social. Se plantea una fuerte lucha contra el crimen organizado y narcotráfico en todos sus niveles. A nivel macro es tema importante en el contenido de este Plan la soberanía y seguridad nacional y seguridad pública.

- Economía competitiva y generadora de empleos. Se encamina a una fuerte inversión de capital que haga crecer la productividad. Unas finanzas públicas sanas que contengan un alto porcentaje de recaudación fiscal al mismo tiempo de la correcta planeación y distribución de los gastos públicos en los que la transparencia y rendición de cuentas sea una constante. Mejorar la equidad de la seguridad social con respecto del gasto social. Promover mayores y mejores empleos con oportunidades para una gran mayoría. Buscar la competitividad sana y leal al interior y al exterior en los diferentes mercados. En lo anterior incentivar un desarrollo del campo tanto en la producción como en el consumo de esos productos. Explotar la

riqueza de destinos turísticos sin alterar la naturaleza. Mejorar la rentabilidad de los productos petroleros y su explotación.

➤ Igualdad de oportunidades: Eje que se encamina a la correcta implementación de las políticas sociales en función de las desigualdades y condiciones de rezago social actuales. A partir de la Administración Pública la política social para el sexenio que corre tendrá los siguientes principios rectores:

- Focalizar los recursos en los programas que han demostrado ser más efectivos
- Utilizar sistemas de evaluación y seguimiento que permitan monitorear y mejorar los programas en forma constante
- Promover la coordinación de acciones entre las dependencias y organismos del gobierno Federal, así como los distintos órdenes de gobierno.
- Priorizar acciones encaminadas a elevar las capacidades de las personas que permitan resolver el problema de la pobreza no sólo en el corto plazo, sino en el mediano y largo plazo, atacando las causas de esta problemática y no sólo sus efectos inmediatos.
- Desarrollar e implantar un padrón único de beneficiarios de todos los programas de apoyo social del Gobierno que permita una cobertura más eficiente de los beneficiarios.
- Vincular adecuadamente los programas para crear sinergias entre programas complementarios y evitar duplicidad de esfuerzos.
- Transparentar la asignación y el gasto de los recursos.

El principal objetivo es superar la pobreza en el país, teniendo como prioridad la pobreza alimentaria, pobreza de capacidades y pobreza patrimonial. Para ello, es necesario lograr un desarrollo social en los municipios y entidades

del país con capacidad de autosostenimiento y sustentabilidad. La correcta y optima aplicación de los programas a través del gobierno será fundamental para el logro de este megaobjetivo. Este aspecto esta directamente relacionado con el eje tres puesto se encamina a la generación de empleos e igualdad de oportunidades para acceder por medio del trabajo y programas sociales a mejores niveles de vida. Aspectos clave serán el mejoramiento considerable en seguridad y desarrollo social tales como salud, educación, vivienda, desarrollo cultural y respeto a culturas indígenas y desarrollo ye inclusión de las mismas todo esto encaminado al desarrollo de la familia integral e individual.

- **Sustentabilidad ambiental.** Se refiere a la administración eficiente y racional de los recursos naturales, de manera tal que sea posible mejorar el bienestar de la población actual sin comprometer la calidad de vida de las generaciones futuras. Uno de los principales retos que enfrenta México es incluir al medio ambiente como uno de los elementos de la competitividad y el desarrollo económico y social. Sólo así se puede alcanzar un desarrollo sustentable. Desafortunadamente, los esfuerzos de conservación de los recursos naturales y ecosistemas suelen verse obstaculizados por un círculo vicioso que incluye pobreza, agotamiento de los recursos naturales, deterioro ambiental y más pobreza.

Es momento de convertir la sustentabilidad ambiental en un eje transversal de las políticas públicas. México está aún a tiempo de poner en práctica las medidas necesarias para que todos los proyectos, particularmente los de infraestructura y los del sector productivo, sean compatibles con la protección del ambiente. Es necesario, que el desarrollo de nuevas actividades económicas en regiones rurales y semirurales contribuya a que el ambiente se conserve en las mejores condiciones posibles. Todas las políticas que consideran la sustentabilidad ambiental en el crecimiento de la economía, son centrales en el proceso que favorece el Desarrollo Humano Sustentable

Dicha estrategia se encamina hacia un desarrollo económico y social sin poner en riesgo los recursos naturales no renovables, el correcto cuidado del agua que sea racional mejorar la potabilización y su uso residual frenar el deterioro de las selvas y bosques con un apoyo de reforestación en todo el territorio, así como la aplicación de un eficiente programa contra incendios forestales.

Dentro de los bosques y selvas existen en el territorio el diez por ciento de la biodiversidad mundial por ello es prioritario programas de conservación de especies, su reproducción de las que se encuentran en riesgo de extinción y todas en general. Relacionado con la estrategia uno de este Plan es primordial legislar en materia ambiental para castigar delitos ambientales con mayor rigor. Propone también mayor trabajo en una cultura de residuos sólidos y de conservación de energía.

- Democracia efectiva y política exterior responsable. La democracia no sólo es una forma de gobierno o de organización del poder político. El régimen democrático es, fundamentalmente, un sistema representativo de gobierno ciudadano regido por el principio de mayoría. En la democracia, la soberanía reside en los ciudadanos, quienes eligen a otros ciudadanos para que en su representación asuman cargos públicos y tomen las decisiones más pertinentes para lograr el desarrollo económico y social del país. La democracia contemporánea es un régimen representativo en el que la competencia y el pluralismo son elementos esenciales.

Vivir en una democracia implica que tanto ciudadanos como autoridades ejerzan con responsabilidad sus derechos, sus libertades y sus obligaciones con apego a la legalidad y al respeto a los individuos, independientemente de su género, posición económica o etnia. En la democracia, valores como el diálogo, la tolerancia, la no discriminación y el respeto a las minorías están en el centro de la calidad del sistema político. Por ello, una democracia requiere

ciudadanos activos, bien informados, comprometidos y partícipes de la vida política del país, de forma tal que exijan resultados a sus representantes gubernamentales. Asimismo, la democracia demanda gobernantes responsables e interesados en el desarrollo integral del país y sus habitantes, actores políticos dispuestos al acuerdo mediante el diálogo, funcionarios públicos sujetos a controles de transparencia y que rindan cuentas a los ciudadanos sobre sus acciones de gobierno e instituciones sólidas que fomenten la participación y regulen el proceso de toma de decisiones.

Para lograr esta estrategia, es importante la vinculación de la sociedad en los problemas públicos, así como un buen diálogo entre los políticos y diferentes fuerzas políticas del país; con ello y sustentado en resultados de los anteriores ejes se puede buscar la correcta aplicación de la gobernabilidad democrática en México.

Dentro de este proceso es trascendental el mejoramiento de las instituciones de gobierno, es decir, de la Administración Pública mediante una mayor eficiencia y eficacia de sus actividades tomando en cuenta el gasto racional de recursos su correcta aplicación y la simplificación administrativa que permitan ofrecer a los individuos bienes y servicios de calidad que sean de impacto en la calidad de vida de los individuos.

Con lo que respecta a la política exterior, debe ser responsable y visualizar siempre el beneficio de los mexicanos mediante un análisis de los convenios y tratados internacionales, para que estos favorezcan al país.*

En cada uno de los ejes se realizó un diagnóstico, estudio y estrategias para lograr los fines, metas y objetivos.

* Como se menciona en la anterior cita la información de las cinco Estrategias son una síntesis de lo que se expone en el Plan Nacional de Desarrollo.

Para el logro de estos ejes con respecto a la Administración Pública se menciona en el Plan lo siguiente: la ejecución del Plan y los programas sectoriales y anuales se llevarán a cabo de acuerdo con las bases de organización establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Asimismo, las responsabilidades de ejecución corresponden a cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, conforme a sus respectivas competencias que la misma ley y demás disposiciones jurídicas aplicables determinen. En el caso de programas que impliquen la concurrencia de diversas dependencias y entidades, las responsabilidades de ejecución serán compartidas a través de los diferentes gabinetes en que se ha organizado el despacho de sus asuntos competencia de Ejecutivo Federal. También existirá una responsabilidad compartida con los otros Poderes de la Unión, en aquellos programas que requieran la concurrencia y coordinación con otros órdenes de gobierno.¹¹

Eso quiere decir que el Plan Nacional de Desarrollo establece metas y objetivos concretos para un desarrollo general del país y que las instituciones de gobierno en sus tres poderes y las diversas organizaciones que lo componen necesitan de una correcta planeación en sus estructuras administrativas para que ellas puedan realizar las actividades necesarias para lograr lo plantado en el Plan Nacional de Desarrollo.

Finalmente nos gustaría mencionar textualmente lo que dentro de documento se visualiza para la Visión México 2030.

“La Visión México 2030 expresa una voluntad colectiva de cambio, que es factible y cuyo propósito es alcanzar el Desarrollo Humano Sustentable. Una imagen de país a la vuelta de 23 años permite enfocar la acción conjunta de todos los mexicanos, marca un propósito común, un sueño compartido, un punto de arribo que sólo es posible alcanzar con el esfuerzo.

¹¹ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 pag 23

[Hacia el 2030, los mexicanos vemos a México como un país de leyes, donde nuestras familias y nuestro patrimonio están seguros, y podemos ejercer sin restricciones nuestras libertades y derechos; un país con una economía altamente competitiva que crece de manera dinámica y sostenida, generando empleos suficientes y bien remunerados; un país con igualdad de oportunidades para todos, donde los mexicanos ejercen plenamente sus derechos sociales y la pobreza se ha erradicado; un país con un desarrollo sustentable en el que existe una cultura de respeto y conservación del medio ambiente; una nación plenamente democrática en donde los gobernantes rinden cuentas claras a los ciudadanos, en el que los actores políticos trabajan de forma corresponsable y construyen acuerdos para impulsar el desarrollo permanente del país; una nación que ha consolidado una relación madura y equitativa con América del Norte, y que ejerce un liderazgo en América Latina]

Para hacer realidad esta Visión México 2030 y atender a las prioridades nacionales, el Plan Nacional de Desarrollo propone el cumplimiento de los siguientes objetivos nacionales:

1. Garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, y asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia.
2. Garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho, fortalecer el marco institucional y afianzar una sólida cultura de legalidad para que los mexicanos vean realmente protegida su integridad física, su familia y su patrimonio en un marco de convivencia social armónica.
3. Alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan a todos los mexicanos, especialmente a aquellos que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida.

4. Tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles, mediante el aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas.
5. Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución.
6. Reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad, y que esto se traduzca en que los mexicanos sean tratados con equidad y justicia en todas las esferas de su vida, de tal manera que no exista forma alguna de discriminación.
7. Garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos y para participar activamente en la vida política, cultural, económica y social de sus comunidades y del país.
8. Asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país, logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural y la calidad de vida de las generaciones futuras.
9. Consolidar un régimen democrático, a través del acuerdo y el diálogo entre los Poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos políticos y los ciudadanos, que se traduzca en condiciones efectivas para que los mexicanos puedan prosperar con su propio esfuerzo y esté fundamentado en valores como la libertad, la legalidad, la pluralidad, la honestidad, la tolerancia y el ejercicio ético del poder.
10. Aprovechar los beneficios de un mundo globalizado para impulsar el desarrollo nacional y proyectar los intereses de México en el exterior, con base en la

fuerza de su identidad nacional y su cultura; y asumiendo su responsabilidad como promotor del progreso y de la convivencia pacífica entre las naciones”.¹²

En resumen, lo anterior, es en lo que consiste el Plan Nacional de Desarrollo para el sexenio de Felipe Calderón, ahora nos gustaría citar textualmente lo que se menciona dentro del Plan sobre la Gobernabilidad.

“Por otra parte, la gobernabilidad democrática es premisa básica para que el país se beneficie de la riqueza de su pluralidad y se alcancen los acuerdos necesarios para transformar la realidad y promover el desarrollo nacional. Por último, una política exterior responsable y activa será la base para afrontar los desafíos y aprovechar las ventajas que brinda el entorno globalizado en que vivimos”.¹³

Esto quiere decir que la gobernabilidad como se visualiza en el Plan, debe procurar el desarrollo social con políticas que beneficien directamente a la población, continuando el plan establece:

“La estrategia de desarrollo requiere también de una gobernabilidad democrática que permita la convivencia de todos, de forma que se den resultados positivos para transformar la realidad económica del país. Finalmente, una política exterior responsable permitirá al país aprovechar las ventajas que brinda el entorno global para alcanzar mayores niveles de crecimiento y bienestar”¹⁴.

Con lo que respecta a este punto la gobernabilidad democrática se enfoca un tanto hacia lo económico, pero claro si hay un crecimiento económico, tal, debe reflejarse en una mejora en la calidad de vida de todos los sectores, pero mas aún, y primordialmente hacia los grupos más desprotegidos y marginados.

“ESTRATEGIA 1.2 Fortalecer la gobernabilidad democrática, entendida como la capacidad con que cuentan los representantes populares para tomar decisiones

¹² Ibid.

¹³ Ibid, p. 7

¹⁴ Ibid. p. 61

de manera eficaz, a través de la construcción de una agenda nacional sobre las grandes prioridades del país.

Esta estrategia estará encaminada a la creación de una agenda nacional sobre los grandes acuerdos que demanda México y en los que es fundamental la participación de los tres poderes y la cooperación de las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión. La finalidad es reconocer al pluralismo como el mandato de las urnas y lograr acuerdos en lo esencial sobre los grandes temas prioritarios, a través de un esquema de negociación política transparente de cara a los ciudadanos, bajo premisas de equidad y reciprocidad”¹⁵.

Punto muy importante que menciona el Plan es la coordinación, cohesión y cooperación entre los tres poderes de gobierno y los tres ámbitos de gobierno, efectivamente es necesario, como argumentaremos en el siguiente capítulo, la acción de dichos actores, es decir, de las instituciones, y son ellas las que deben ser analizadas para ver su capacidad de respuesta y nivel de resultados a lo que establece el Plan , puesto que, de nada sirve crear falsas expectativas y visiones a corto, mediano y largo plazo, si las condiciones, institucionales y sociales no están dadas y acordes para su consecución, así pues se aborda la Reforma del Estado que ya ha iniciado con la Reforma Fiscal y Reforma Electoral, ahora habrá que esperar que resultados nos ofrece, con respecto a la Reforma del Estado se menciona que:

“Cualquiera que sea el tema o los mecanismos que se discutan para la reforma del Estado, el Gobierno Federal se compromete a encauzar el debate para que los acuerdos a los que lleguen los distintos actores políticos y sociales, mejoren la representatividad del sistema democrático y la gobernabilidad, garanticen el Estado de Derecho, la transparencia y la rendición de cuentas”¹⁶.

Finalmente la estrategia 2.1 menciona que:

¹⁵ Ibid. p. 234-235

¹⁶ Ibid. p. 237

“**ESTRATEGIA 2.1** Adecuar los órganos del Estado para lograr, en un contexto de pluralidad, la gobernabilidad democrática.

El conflicto de intereses entre los actores políticos se agrava por la ausencia de mecanismos institucionales para la resolución de problemas. El fortalecimiento de las instituciones implica delinear los posibles escenarios en los que las diferencias entre las partes puedan ser resueltas satisfactoriamente. Los desacuerdos serán resueltos de mejor forma en la medida en que los ciudadanos vean sus intereses cabalmente representados en las fuerzas políticas y en las instituciones de gobierno.

El Gobierno Federal asume su responsabilidad en la transformación de las instituciones públicas para mejorar las relaciones entre éstas y los actores políticos, y entre ambos y la sociedad dentro del marco del Estado de Derecho”¹⁷.

En el último capítulo haremos un análisis del contenido del Plan Nacional de Desarrollo, para concluir con un estudio sobre la viabilidad del mismo, para la gobernabilidad del Estado Mexicano, tomando en consideración, las condiciones actuales de la Administración Pública y su capacidad de respuesta ante los problemas nacionales.

¹⁷ Ibid. p. 239

CAPITULO IV.
VIABILIDAD DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
2007-2012 PARA LA GOBERNABILIDAD DEL ESTADO
MEXICANO.

4.1 La viabilidad del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

Llegamos a este último capítulo con el objetivo de analizar la viabilidad que tiene el Plan Nacional de Desarrollo que regirá los esfuerzos del gobierno y todos los sectores del país para el desarrollo conjunto en términos de gobernabilidad.

Iniciamos la investigación explicando al Estado como forma de organización de la sociedad uniendo elementos jurídicos, sociales, económicos, políticos y culturales principalmente; después se abordó al gobierno y su organización, así como las funciones dentro del pacto social, de la misma modo se explicó la función de la Administración Pública y su relación con la sociedad.

Tomando como base al Estado, gobierno, Administración Pública y sociedad en el segundo capítulo abordamos la gobernabilidad democrática como un ideal del buen gobierno en función de un desarrollo pleno de los elementos e integrantes de un país.

En el caso particular de México, en la actualidad, se ha mencionado mucho la gobernabilidad democrática para el desarrollo del país, por ello, en el capítulo tercero explicamos el Sistema Nacional de Planeación y el contenido del Plan Nacional de Desarrollo actual que estará vigente hasta el año 2012 cuando concluya el periodo de Felipe Calderón como presidente del país.

En este capítulo cuarto, recopilaremos algunos datos de todo lo expuesto con anterioridad en la investigación, para hacer un análisis de que tan viable es el Plan Nacional de Desarrollo en mención, para lograr en el plazo de cinco años altos niveles de gobernabilidad democrática desde las instituciones de gobierno y la Administración Pública, sin dejar de mencionar otros elementos como la sociedad y el sector privado como complemento de las acciones del gobierno.

4.2 Viabilidad desde la Administración Pública

Dentro del contenido del Plan Nacional de Desarrollo, se plantean cinco ejes bajo los cuales se buscará la gobernabilidad democrática, que dé como resultado un crecimiento a nivel nacional en el que se integren los diversos sectores del país.

Como explicamos con anterioridad la sociedad democrática mexicana cede el poder de gobernar a un grupo de individuos que se organizan en tres poderes de gobierno que se encaminan a la impartición de justicia, la prestación de bienes y servicios mediante la administración de lo público y, a la creación de leyes para una sana convivencia de los mexicanos.

El permitir ser gobernados por un grupo determinado de individuos se contar con las condiciones adecuadas para poder desarrollar un buen nivel de vida integrados a una sociedad con una diversidad cultural, de diferentes creencias y formas de pensar que se contraponen.

Sin embargo, en esa diversidad y diferencias, se necesita permanecer en una unión de desarrollo y cooperación conjunta para el equilibrio y equidad de la sociedad. La sociedad mexicana se caracteriza por ser soñadora, creyente y con mucha fe, en ese sentido la idea de desarrollo individual y sobresalir en una sociedad, mantiene la esperanza de acceder a mejores oportunidades para mejorar la posición social y calidad de vida.

Para seguir alimentando esas ideas de crecimiento, el gobierno debe procurar estructurar las condiciones idóneas para que la población tenga oportunidades de mejorar en un status social, para ello, las actividades del gobierno son fundamentales para dar a la sociedad las opciones que necesita.

El gobierno mexicano, cuenta con diversas instituciones para realizar sus actividades, todas ellas conforman la Administración Pública. La Administración

Pública en todos sus niveles, depende del poder ejecutivo y es ese mismo poder de gobierno a nivel federal el encargado de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, por ello la articulación entre propuestas y capacidad institucional real es muy importante para llevar a la práctica un Plan de Desarrollo a nivel nacional como el que en la actualidad esta por intentar implementarse.

Es importante hacer un análisis institucional para ver la capacidad real de las instituciones de gobierno y la Administración Pública para que las propuestas y expectativas estén en función de la capacidad del ejercicio de gobierno.

En la actualidad, a nuestra forma de ver la situación institucional, nos encontramos en una carencia y falta de credibilidad de la Administración Pública, ya que si consideramos la riqueza de recursos y el gasto público que se da año con año no es proporcional a los resultados que las instituciones dan a las demandas y necesidades ciudadanas.

La estructuración de las organizaciones de la Administración Pública aún arrastra esquemas utilizados durante un régimen que perduró su poder durante 72 años y que después de su caída en el año 2000 en las elecciones presidenciales, el gobierno en turno no ha aplicado los cambios necesarios en lo que se ha llamado Reforma del Estado, para reducir la brecha que se fraguó durante muchos años con respecto a las necesidades sociales y la capacidad de respuesta del gobierno.

Con respecto a este último aspecto del análisis, es necesario replantear las actividades de la Administración Pública basada en el impacto social y los resultados que den en la materia que les corresponde, sin olvidar que son necesarias las relaciones interinstitucionales, porque los problemas sociales que enfrenta actualmente el país no podrán ser resueltos con instituciones aisladas.

En materia de Administración Pública, la viabilidad de los cinco ejes que plantea el Plan Nacional de Desarrollo vigente, ciertamente no es muy óptimo ni esperanzador, puesto que las instituciones de gobierno no cuentan con la capacidad de gestión ni de respuesta a lo que plantea el Plan por lo siguiente:

Las instituciones de gobierno se componen de recursos humanos, materiales financieros, tecnológicos y de información, para que las organizaciones puedan cumplir sus expectativas y dar resultados, el uso de los recursos es importante que se haga mediante estándares de calidad y optimización; en la Administración Pública actual, las carencias institucionales y el mal manejo de recursos son la principal barrera para el cumplimiento de sus propósitos sociales, en materia de recursos financieros y materiales, el gasto es excesivo a pesar de políticas de austeridad; los procesos y procedimientos son muy complejos en contrariedad a la simplificación administrativa, los recursos humanos no están profesionalizados, no trabajan con responsabilidad ni vocación de servicio, además el servicio profesional de carrera es incipiente, deshonesto y poco competitivo.

Si en el Plan Nacional de Desarrollo se plantea un crecimiento social, con las pobres instituciones y la enorme desviación de recursos públicos esos cinco ejes no son algo real en un periodo corto de cinco años que es lo que falta de este sexenio, e incluso dentro de la Visión 2030; dentro de la Reforma del Estado es necesario y prioritario tomar en consideración la reforma de las instituciones del gobierno particularmente de la Administración Pública para que estén en capacidad de responder a los acelerados cambios sociales y desigualdades que en ella crecen descontroladamente.

Aunado a ello, la falta de cohesión y cooperación entre las instituciones de la Administración Pública, hacen que los pocos esfuerzos sean aislados sin una idea integral de las instituciones de gobierno y los actores que intervienen en los diversos problemas públicos.

El desarrollo administrativo es una condicionante para poder mejorar el desempeño de las instituciones, sin embargo, toda institución se encuentra manipulada por los individuos que se ubican dentro o fuera de ella, por ello, mientras las personas que están como actores pasivos y activos no quieran realizar su trabajo como les corresponde, los resultados no serán los que un país en vías de desarrollo requiere para un crecimiento.

4.3 Los poderes de Gobierno y la viabilidad del Plan Nacional de Desarrollo

El Poder Ejecutivo

Como ya se mencionó en los capítulos anteriores el Poder Ejecutivo es el responsable de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo a través del Sistema Nacional de Planeación, de igual forma el ejecutivo federal es quien tiene a cargo la Administración Pública Federal.

En cierta manera esto es algo lógico puesto que para la implementación de las metas y objetivos es necesario conocer las instituciones y la capacidad de las mismas para poder lograr lo expuesto en el Plan.

Sin embargo, la cohesión que hay entre el poder ejecutivo como figura presidencial, concentrado en un solo individuo, y poder ejecutivo como Administración Pública no es optima en términos de consecución de resultados. Sabemos que las actividades del Presidente de la República son meramente políticas y que alrededor de él se conforma un grupo encargado de realizar otras actividades inherentes al presidente como lo son la concertación y la Administración Pública, de ahí la facultad del Presidente para estructurar su gabinete de gobierno con los diferentes Secretarios de Estado.

Pero la realidad, es que la jerarquización y estructura antigua del gobierno en México contiene una desarticulación de funciones, puesto que las actividades de los mandos altos que van desde el Presidente de la República hasta los directores generales y/o equivalentes a nivel federal giran en torno a la política y en muchas ocasiones no consideran de las carencias de operatividad y implementación de planes, programa y proyectos del gobierno, lo mismo sucede con la evaluación de los resultados de bienes y servicios, así como de la proporción de demandas, resultados y la calidad con que se solucionan como se explicó en el esquema elaborado en este capítulo, por lo que falta una coordinación teórico-práctica entre política y administración.

Es muy necesario una mayor articulación y evaluación de todas esas funciones para lograr un Desarrollo Nacional por medio de las instituciones de gobierno. No hay que olvidar que el Sistema de Planeación Democrática incluye a todos los niveles de gobierno del país, por lo que lo anterior expuesto, también aplica para el poder Ejecutivo de los gobiernos estatales, municipales y del Distrito Federal.

El Poder Legislativo

El Poder Legislativo tiene la facultad de legislar en diversas materias afines a las estratégicas determinadas en la composición de la Administración Pública federal, de la misma forma aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación, tiene que ver, con la ratificación de mandos superiores de gobierno en los restantes dos poderes de gobierno; en resumen tiene inferencia en todas las esferas de la actividad gubernamental.

Derivado de lo anterior, el Poder Legislativo necesita un replanteamiento de sus responsabilidades con respecto de las facultades que tiene y las actividades que realiza.

Sabemos que los Diputados y Senadores dejan mucho que desear en su preparación, profesionalización y vocación de servicio, en realidad muchos de ellos (la mayoría) no cuentan con una preparación acorde a la responsabilidad que tienen. Para ser integrante del Poder Legislativo es necesario de gente con altos niveles académicos y un vasto conocimiento cultural y profesional de diversas materias, así como la especialización dependiendo de la Comisión a la que pertenezcan.

En la actualidad, es vergonzoso ver que en nuestro país los integrantes del Poder Legislativo se dediquen más a intereses particulares y que lleguen a confrontaciones no dignas de un Poder de la Unión, pero no se puede esperar mucho si se sigue permitiendo que lleguen a ser electos individuos con un bajo nivel, sociocultural y profesional.

Muchas de las decisiones que se toman, obedecen a intereses particulares, intereses de partido, que en nada benefician a la sociedad mexicana. Además se abusa de las facultades que tienen puesto que los salarios son aprobados por ellos mismos sin que se pueda hacer mucho por evitarlo, caso contrario los resultados son muy pocos y el ausentismo es una constante, es decir, cobran por hacer nada.

Urge una profesionalización en el Poder Legislativo al igual que en los otros poderes de gobierno, así como, mecanismos de control que sean capaces de exigir resultados y en caso contrario destituirlos.

Como mencionamos con anterioridad, los legisladores están inmersos en casi todos los aspectos del desarrollo del país, con las carencias como las que describimos, la viabilidad de un Plan Nacional de Desarrollo tan alejado de la realidad, es mera burla para las aspiraciones de la sociedad mexicana.

El Poder Judicial

En el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece lo siguiente sobre el Poder Judicial: “ Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas....”

Con respecto al Poder Judicial, su importancia dentro de un Plan Nacional de Desarrollo que contempla un Estado de Derecho y seguridad, debe procurar por impartir justicia, de igual forma, para todos lo pobladores del país con la finalidad de mantener la convivencia entre los individuos basado en leyes y su correcta aplicación de ellas.

Estamos conscientes de las enormes lagunas que existen en las leyes mexicanas, sin embargo, es primordial su correcta aplicación mediante mecanismos perfectamente definidos y llevados a cabo con eficiencia, eficacia, honestidad, ética y profesionalismo por todos los servidores públicos del poder judicial.

No obstante a las necesidades antes mencionadas, el Poder Judicial en todos sus niveles al igual que la Administración Pública, se encuentra en una crisis

de credibilidad por su pésimos resultados que en materia de justicia a implementado a lo largo de los años.

Los mecanismos de asignación de puestos carecen de una profesionalización por la dependencia que surge a partir de la facultad del Poder Ejecutivo para proponerlos. Por otra parte los sueldos de Ministros, Jueces y Magistrados son exorbitantes, realmente sus ingresos formales no van en función de sus actividades, poca responsabilidad que asumen e inmunidad ante las mismas leyes.

Así mismo, no es un secreto en nuestro país la enorme corrupción, enriquecimiento ilícito, nexos con actividades y grupos delictivos, así como el favoritismo a la hora de aplicar la ley. Por ello el resumen no es nada alentador si consideramos que en el discurso se habla de la correcta impartición y aplicación de la justicia mediante leyes.

El Poder Judicial en todos sus niveles, aunque no dudamos que existan excepciones, incurren en delitos mediante complicidad, apoyo, favoritismo y todo aquello que les proporciona seguridad, protecciones e ingresos informales.

En referencia al Poder Judicial, es muy necesaria una reforma estructural institucional administrativa principalmente, que permita la formación de nuevos cuadros dedicados al trabajo honesto en función del beneficio social.

4.4 La viabilidad del Plan Nacional de Desarrollo para la gobernabilidad del Estado mexicano.

Fue necesario abordar muy brevemente el contenido del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 para comprender que es lo que plantea en función de un Sistema Nacional de Planeación Democrática, no fue posible extendernos en su explicación por cuestiones metodológicas de la investigación, sin embargo, su

detallada revisión nos permitió comprender y sintetizar su contenido. A partir de ello contemplar algunos elementos a partir del gobierno para ver su viabilidad dentro de la implementación de las actividades determinadas para conseguir las metas y objetivos fue muy interesante, porque se logró hacer un análisis actual de las condiciones a grandes rasgos de la Administración Pública, y los tres poderes de gobierno, tomando siempre como punto de referencia los cinco ejes que el Plan establece para el desarrollo en común de los mexicanos.

No hay que olvidar que para la realización del Plan propuesto, es necesario contemplar a todos los sectores que integran al Estado mexicano, el territorio y sus elementos, la población como sociedad y al gobierno como regulador y determinador de las actividades.

Ahora bien, en términos de gobernabilidad democrática la viabilidad del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 lo vemos realmente complicado y complejo.

Las propuestas y buenos deseos no son reales ni aplicables a las condiciones actuales, por el contrario, son propuestas que parecieran indicar que todo está bien desde las instituciones, desde el gobierno y en la misma sociedad y que es sólo cuestión de que cada quien haga lo que le corresponde.

La realidad es muy distinta, para que sea viable un Plan como el propuesto por el Presidente Felipe Calderón, es necesaria la discusión de la Reforma del Estado puesto que si ya sabemos que es lo que está mal y como se puede cambiar, es sólo cuestión que los gobernantes y todos los actores estén dispuestos a cambiar lo actual aunque tengan que ceder en sus intereses particulares para juntos lograr un cambio social equitativo, equilibrado con igualdad y compensación.

Suena fácil pero es algo muy complejo y complicado si consideramos la complejidad del mismo individuo y que por naturaleza somos conflictivos, individualistas y procuramos lograr intereses particulares, por lo tanto nos gustaría terminar con lo siguiente:

De ahí propondríamos tomando en cuenta el contexto actual del país, el Plan para el sexenio 2006-2012, es prácticamente enunciativo y tiene una concordancia con los demás niveles de gobierno ni con las diferentes instituciones, faltan elementos más técnicos y prácticos explicables y con un alto grado de certidumbre para con los resultados.

Por ello visualizamos mejor realizar un Plan para el Desarrollo Nacional bajo principios de un federalismo real y coordinado con los planes estatales y municipales, al mismo tiempo que se mejoran las instituciones para que éstas tengan la capacidad de resolver los problemas que aquejan al país, es decir que se evalúe bajo resultados en el bienestar de la sociedad.

Conclusiones

Con la continuidad del Partido Acción Nacional en el Poder Ejecutivo Federal la planificación se ubica frente a dos condiciones predeterminadas desde tiempo atrás, una de ellas, es la mantención de antiguas estructuras de poder y de gobierno y la otra a una apertura de participación social en cuestiones de gobierno y gobernabilidad.

A lo largo de la investigación abordamos diferentes cuestiones tanto políticas como sociales y administrativas de lo público que giran alrededor de la hoy tan cuestionada gobernabilidad democrática del Estado mexicano en la orbita de las instituciones que actúan en las decisiones y aplicación de las decisiones de gobierno.

Históricamente, la sociedad mexicana ha sido golpeada por las malas decisiones de gobierno que junto a otras muchas cuestiones coyunturales explican las condiciones de desigualdad, desproporción económica y todos los peros que tiene nuestra estructura socioeconómica.

Sin embargo, no nos gustaría caer en el extremo pesimismo con respecto a las evaluaciones que se hacen a los resultados del gobierno. A partir de la composición del actual Estado mexicano revisando diferentes fuentes documentales y estadísticas podemos comprobar los avances que se han tenido en el país, esos avances de la misma forma son resultado de las actividades de gobierno y buenas decisiones oportunas por ello como primera conclusión visualizamos que no todo está, ni ha sido negativo, se han logrado avances importantes en muchos aspectos.

Representa un paso hacia delante no caer en el conformismo y tomar como referencia los avances que se lograron anteriormente y abundar en la forma de

conseguirlos para poder hacer una planeación de mayor impacto socioeconómico, político, jurídico y ambiental.

De forma crítica, con base en los argumentos utilizados hasta aquí desarrollados, observamos que más que un Plan Nacional de Desarrollo es un escrito de buenos deseos para el país. El Plan que nos regirá durante los cinco años siguientes carece de un sustento que le dé credibilidad en cuanto a conseguir lo que visualiza para este sexenio y a mediano plazo en el año 2030 con datos cualitativos, cuantitativos y las estrategias metodológicas para su implementación.

Tomando como referencia esta segunda conclusión, el Sistema Nacional de Planeación Democrática no tiene en la práctica mucha relación con las palabras que lo componen, puesto que no hay una real planeación integral a nivel nacional sino más bien con elementos extremadamente aislados en cuanto al modelo federalista de desarrollo; por otra parte, diferimos en varias cuestiones en la idea de democracia que se aplica en el país y más aún si nos refiriésemos a grandes teóricos de la política como Alexis de Toqueville o Robert Dahl.

Consideramos necesario replantear la democracia mexicana desde una visión más realista y mas apegada al deber ser de la democracia pura para lograr igualdad de la población que cede parte de sus libertades para ser gobernada y representada por un grupo reducido de individuos bajo un régimen democrático de gobierno.

En el Sistema Nacional de Planeación Democrática, la inclusión de todos los actores sociales que componen la estructura poblacional del país debe ser bajo parámetros definidos mediante Derechos y obligaciones que conjunten las actividades realizadas en función de desarrollo nacional equitativo y compensatorio.

Abordando los mecanismos del Plan Nacional de Desarrollo para cumplir metas y objetivos, no son para nada claros, puesto que en las primeras hojas del documento se menciona que las instituciones de gobierno determinarán las actividades para lograr las metas y objetivos del Plan, entonces y aludiendo lo escrito en nuestro último punto desarrollado en el capítulo cuatro, las instituciones que conforman la Administración Pública urgen de reformas administrativas de fondo que cambien su situación actual y por ende sus resultados, concluiríamos afirmando que el Plan no es real en cuanto a la capacidad institucional para lograr los objetivos y metas.

La estructura general del Plan carece de elementos que hagan posible medir los resultados logrados periódicamente y eso también está relacionado con las carencias institucionales.

Situación que se dió en el proceso de estructura del Plan difiere de nuestra perspectiva de una correcta planeación, los candidatos presidenciales se dedican durante su campaña a prometer al por mayor con una irresponsabilidad que cae en los extremos. Nos gustaría tomar en consideración para sexenios posteriores que cada uno de los candidatos de los partidos a la presidencia entregara una propuesta de Plan Nacional de Desarrollo a aplicar en caso de ganar las elecciones, pero dicho Plan debe contener estrategias medibles cualitativa y cuantitativamente reales para el logro de sus promesas de campaña.

Por lo tanto, se evitaría caer en las carencias de cultura de desarrollo que tienen los mexicanos en general. Así el Plan se comenzaría a aplicar desde el primer día de gobierno del presidente en turno y no seis meses después de estar cobrando. De ahí surge otra de nuestras conclusiones, existe mucha flexibilidad para el poder Ejecutivo en referencia a sus obligaciones.

Ampliamente relacionado a lo anterior, falta un organismo autónomo evaluador de los avances del Plan Nacional de Desarrollo que sea capaz de medir lo realizado en un periodo determinado.

Falta un nacionalismo en la estructura de poder y social del país ya que muchas de las decisiones tomadas durante muchos años benefician más a extranjeros y otros países que a los mexicanos. No buscamos el extremo nacionalismo como se ha dado en diferentes etapas y lugares de la historia, sino nacionalismo que permita la unión para el desarrollo nacional.

Finalmente, nos gustaría hacer mención a la Reforma del Estado para la gobernabilidad de Estado Mexicano, no abundaremos en el tema por su complejidad sino de forma enunciativa consideramos necesario replantear la concepción de Reforma del Estado y pensar en la reforma de los elementos que componen al Estado desde una perspectiva jurídica, política, económica, institucional y social principalmente.

Fuentes de Consulta

Bibliografía

ALCANTARA Sáez, Manuel, Gobernabilidad, crisis y cambio. México, Fondo de Cultura Económica, 1995 226 p.

ARBOS Xavier, y Giner Salvador, La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial, Madrid, Siglo XXI 112 p.

BOBBIO, Norberto y Nincola Metteucci. Diccionario de política, México, Siglo XXI, 1985

CAPDEQUI Ots, J.M., El Estado Español en las Indias, Fondo de Cultura Económica, México 1941, 200 pp

CARDIEL Reyes, Raúl, Curso de Ciencia Política, México, Porrúa 1987 326 pp

DIAZ Casillas, Francisco José, La Administración Pública Novohispana, CNCPyAP, México 1980

FINER, Herman, Teoría y Práctica del gobierno, Madrid España, Tecnos SA 1964, 1174 p.

LINCOLN, Abraham, Discursos de Gettyburg, 1864

LYNN Naomi y Wildavski Aaron. Administración Pública el Estado actual de la disciplina. CNCPyAP-FCE, México 1999 687 p.

MARTINEZ Morales, Rafael, Derecho Administrativo, México, Oxford University Press-Harla México 1996 339 p.

MATEOS Raúl, El gasto público en los órganos desconcentrados del Instituto federal Electoral, Tesis de Licenciatura en Administración Pública, FCPyS-UNAM 2004

MERINO Huerta, M. Coord, Cambio político y gobernabilidad, México, CNCPyAP-CONACYT, 1992 321 p.

O. da Silva, Reinaldo, Teorías de la administración, Thomson, 523 pp

PICHARDO, Pagaza, Ignacio, Introducción a la Administración Pública de México, Tomo 2, México, INAP-CONACyT, 1984

ROSSEAU, Jacob, El contrato social, México, Ercilla, 1982 207 p.

SANCHEZ Gonzáles Juan, Reforma, modernización e innovación en la historia de la Administración Pública en México, Porrúa, México, 2004 478 p.

SHAFRITZ Jay y Hide Albert, Clásicos de la Administración Pública, CNCPyAP-FCE, México 1999. 1154 p.

SCHMITTER, Phillipe, Trenes towards Corporatist Intermediation, Londres 1998

VELASCO Gamboa, Emilio, Fundamentos de filosofía política y teoría del Estado

YEHEZKEL, Dror, Un Modelo General de Planificación, México, UNAM-FCPyS, 1980 401 p.

Hemerografía

ACOSTA Silva, Adran, Gobernabilidad y Democracia. Perspectivas del debate a veinte años del reporte a la Comisión Trilateral en Noesis 13 2001

ALTMAN David y Castiglioni Rossana, “¿De que hablamos cuando hablamos de gobernabilidad democrática?”, en Prospectiva Num. 9 Noviembre 2001

CAMOU, Antonio, “Gobernabilidad y democracia”, en Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, México 1997 IFE num. 6

Diario Oficial de la Federación 31 de Mayo de 2007

FLISFISCH, Ángel, “Gobernabilidad y consolidación democrática”, en Revista Mexicana de Sociología, México Universidad Nacional Autónoma de México, num. 3 julio-septiembre de 1998

GUEVARA Niebla, Gilberto, “Democracia y educación”, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, num. 16, México IFE 2000

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Reconceptualizando el Gobierno, Nueva York: PNUD, MDGD-BPP, en Cuadernos de Discusión Num. 2 1997

RIAL, Juan, Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay, en Revista Mexicana de Sociología Núm. 2 abril-junio de 1998

Leyes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos versión 2007 Porrúa.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley de Planeación, Porrúa, 2006

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 en Diario Oficial de la Federación