

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES (FCPYS)
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES (IIS)
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS (CRIM)
CENTRO DE INVESTIGACIÓN SOBRE AMÉRICA DEL NORTE (CISAN)
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN (FES-ACATLÁN)

**“INSTITUCIÓN PRESIDENCIAL Y PROCESO DE GOBIERNO
EN EL CAMBIO POLÍTICO EN
MÉXICO 2000-2003”**

Tesis que presenta SARA MAGALLON MARTINEZ para optar por el grado de
Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos

Director de Tesis: Enrique González Pedrero

Diciembre 2005



Universidad Nacional
Autónoma de México



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

A DIOS por permitirme vivir y darme fortaleza, entendimiento y paciencia, soportando y ayudándome a superar mis repentinos ataques de tristeza y alegría.

A mi padre, Manuel Magallón, que aunque físicamente no está conmigo, sí lo está espiritualmente. Espero que se sienta orgulloso de mí, desde donde quiera que éste.

A mi madre, Sara Martínez por su cariño y fuerza insuperable, que me han hecho alcanzar una de mis más anheladas metas.

A mis hermanos, Manuel, Armando, Rosa, Lupe y Leticia, por su confianza y constante apoyo moral y económico en los momentos difíciles.

A los amigos, que han estado conmigo cuando lo he necesitado; en las buenas y en las malas. En especial a Lázaro, Jaime, Pedro, Gabriel, Germán, Manuel y Norma.

A mi alma mater, la Universidad Nacional Autónoma de México.

Al CONACYT y a la DGEP, por haberme apoyado económicamente y al Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales para la impresión de esta tesis.

A todos mis maestros, que con sus enseñanzas y consejos, han contribuido en mi crecimiento personal y académico. Especialmente al Dr. Arnaldo Córdova, quien sin lugar a dudas es uno de los mejores.

De igual forma, agradezco el apoyo del candidato a doctor Héctor Zamitiz Gamboa y del Mtro. Carlos Hernández Alcántara para ingresar a la maestría y en la elección del tema de investigación. Así como, al Dr. Roberto Moreno Espinosa por brindarme su amistad y consejo a lo largo de mi estancia en el Posgrado.

Al Dr. José María Calderón y al Dr. Francisco Reveles, por haber enriquecido con sus atinados comentarios, la información contenida en estas páginas y el interés mostrado en la revisión de este trabajo, que también involucró, al Dr. Jesús López Serrano y al Mtro. Juan Carlos Gutiérrez Muñoz.

Por supuesto, un amplio reconocimiento al Director de esta Tesis, Enrique González Pedrero, quien sin ostentar grandes títulos universitarios es uno de los mejores profesores que he tenido a lo largo de mi trayectoria académica; porque a las personas no las hacen los títulos ni los grados, sino la experiencia y el compromiso consigo mismos, con su país y con los profesionistas que forman. Gracias por haber creído en mí y por seguir creyendo en mí. Espero no defraudarlo...

Una vez más, les reitero a todos, mi más profundo agradecimiento.

INDICE

INTRODUCCIÓN	Pág. 1
--------------	-----------

CAPITULO PRIMERO EL CAMBIO POLÍTICO EN MÉXICO.

1. Conceptos Fundamentales	11
1.1 Sistema y Régimen Político.	11
1.1.2 Autoritarismo.	12
1.1.3 Democracia.	14
1.1.4 Transición, Liberalización y democratización.	20
1.1.5 Cambio político.	25
1.2 El Presidente frente al cambio político en México.	28
1.2.1 Construcción, consolidación y apogeo del Presidente y el partido: 1929-1968.	29
1.2.2 Construcción de la pluralidad política: 1968-1989.	33
1.2.3 Competencia Política 1989-2000	40
1.3 Alternancia en el poder presidencial.	50
1.3.1 El estilo personal de gobernar: un esbozo del Presidente Fox.	54

CAPITULO SEGUNDO
EL PRESIDENTE Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2. El Presidente y el gabinete.	63
2.1 Integración del Gabinete.	72
2.2 Reestructuración de la Administración Pública.	75
2.3 Gabinete Presidencial 2000-2006	79
2.4 Programa de Innovación Gubernamental y Calidad.	106
2.5 El Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006.	111

CAPITULO TERCERO
EL PRESIDENTE Y EL PROCESO DE GOBIERNO 2000-2003.

3. Balance General.	119
3.1 El Presidente y la conducción de la política económica.	127
3.1.1 El Presidente y los Empresarios.	140
3.1.2 Política Presupuestal.	144
3.1.2.1 Presupuesto Presidencial	149
3.1.3 Política Fiscal.	152
3.1.4 Política Laboral.	156
3.1.5 Política Agraria.	169
3.1.6 Política Exterior.	184
3.2 El Presidente y la política social.	189
3.2.1 Política Educativa	201

CAPITULO CUARTO

LA RELACION DEL PRESIDENTE CON EL PODER LEGISLATIVO.

4. Régimen Presidencial, Semipresidencial y Parlamentario.	207
4.1 Integración del Poder Legislativo de la Unión.	209
4.2 El Presidente y el Congreso.	210
4.3 Sistemas de Partidos en México (Marco normativo) .	226
4.4 La Relación del Presidente con los Partidos Políticos	233
4.4.1 El Partido Acción Nacional (PAN).	233
4.4.2 El Partido Revolucionario Institucional (PRI)	250
4.4.3 El Partido de la Revolución Democrática (PRD)	257
4.5 Cultura Política y Participación Ciudadana	260
4.6 Gobernabilidad y Estado de Derecho	266
4.7 Acuerdo Político Nacional Para el Desarrollo	274
4.8 Reforma del Estado: Cambio y/o Continuidad Institucional	276
4.9 Agenda Legislativa 2001-2003	283
4.10 El Presidente y el Poder Judicial Federal (La Suprema Corte de Justicia de la Nación	298

CAPITULO QUINTO

LA RELACION DEL PRESIDENTE CON LOS GOBERNADORES.

5. El Presidente y los Gobernadores.	309
5.1 Presupuesto y Federalismo Fiscal.	319
5.1.1 Hacia la Convención Nacional Hacendaria	330
5.2 Federalismo educativo	335
5.3 Procesos Electorales Locales.	336
5.4 Gobiernos Divididos	347
CONCLUSIONES	351
BIBLIOGRAFIA	363

INTRODUCCIÓN

Analizar las condiciones bajo las que se ha desarrollado la institución presidencial y el proceso de gobierno en el cambio político en México representa sin duda, un gran reto, siendo un tema obligado para conocer e interpretar la realidad política nacional. Su importancia reside en el papel histórico que ha tenido en la formación del sistema político mexicano tal y como hoy lo conocemos, y en la conducción de su democratización.

La presente investigación aborda el rol que ha desempeñado la institución presidencial y propiamente, la actuación del presidente de la República, en los primeros tres años del *gobierno del cambio*. Por lo que se intentarán analizar las principales relaciones que mantiene con la administración pública como jefe indiscutible de ésta, así como con el Poder Legislativo y el conjunto de actores políticos. Sin olvidar el papel preponderante que han empezado a tener los gobernadores en la conducción política, económica y social de sus estados, muchas veces en medio de un conflicto de intereses con la Federación, por una más equitativa asignación de recursos y en demanda de mayores potestades tributarias.

La figura presidencial ha operado a lo largo de la historia, como expresión suprema del nacionalismo. La cercanía y admiración que originalmente suscitó el modelo estadounidense en los liberales del siglo XIX -cuando México inicia su vida independiente-, condujo a que el régimen presidencial fuera importado y adaptado a las peculiares condiciones prevalecientes en esos momentos. La intensa lucha política representó un elemento significativo que marcó su desarrollo y predominio sobre el Congreso, que –al menos formalmente- en ciertas etapas llegó a prevalecer. Benito Juárez y Porfirio Díaz, ejercieron a plenitud sus facultades, amparándose en las complicadas circunstancias políticas, económicas y sociales que rodearon su gestión. Dada la situación de permanente inestabilidad, se hizo indispensable un mayor control a través de un presidente fuerte, en la medida que las instituciones aún no se encontraban consolidadas y el Estado apenas comenzaba a configurarse como tal.

Contrariamente a lo que suele pensarse, no fue la Constitución de 1917, la que le otorgó amplios poderes al presidente de la República, sino la propia práctica política. En 1929, la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), aglutinó a todas las fuerzas revolucionarias entonces dispersas y, en sus distintas etapas: Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y Revolucionario Institucional (PRI), institucionalizó el sistema político e inscribió las bases del régimen, legitimando la permanencia de una clase política que durante décadas movió los hilos conductores de la política nacional en todos los ámbitos, apoyándose en la regla de la no reelección. El dominio *cuasi* absoluto del partido proveyó de presidentes y de todo el aparato necesario, para dirigir sin frenos ni contrapesos el destino del país. Consecuentemente, la derrota del PRI representó el fin del partido de Estado, lo que trajo consigo una mayor división de poderes.

La existencia de un gobierno unificado, un alto grado de disciplina partidaria y el liderazgo presidencial sobre el partido, consolidaron el presidencialismo, entendido como el predominio del Poder Ejecutivo sobre los demás poderes. El presidente contó con un mayor margen de maniobra para conducir los asuntos públicos, convirtiéndose en un elemento definitorio de los rasgos autoritarios del sistema. Sin embargo, gradualmente ha tenido que adecuarse a las condiciones marcadas por los diferentes grupos de presión tanto internos como externos. No se puede argumentar bajo ningún concepto, que el poder presidencial haya gozado de una capacidad absoluta para operar al margen de todas las fuerzas. En realidad, ha desempeñado una función más bien secundaria, no desdeñable, en la toma de decisiones políticas y económicas asumidas por el Estado.

El poder presidencial se ha visto vulnerado en no pocas ocasiones, pero en ninguna, de manera tan determinante como con Miguel de la Madrid en 1988. El partido en el que se sustentaba, entró en una dinámica totalmente distinta. Tras un periodo de estabilidad sin precedentes, la disciplina partidaria se relajó, ocasionando las primeras rupturas y disidencias al interior de la clase gobernante. Carlos Salinas (1988-1994) recuperaría el terreno perdido, pero con Ernesto Zedillo (1994-2000), la debilidad presidencial volvió a hacerse patente. Su fuerza comienza a declinar, al tener que negociar más intensamente con el conjunto de actores políticos, sociales y económicos. La aparición de nuevos personajes

e intereses totalmente ajenos al entorno social, acabó por desgastar el dominio priísta. Desde entonces, la percepción de una presidencia débil se fue generalizando, no así la institución, que continúa siendo una importante fuente de legitimidad del sistema político mexicano, debido a su larga tradición histórica.

El sector privado, representa uno de los contrapesos más poderosos de la ambicionada autonomía estatal. Desde los setenta, los empresarios comenzaron a adquirir una creciente influencia en la toma de decisiones gubernamentales, marcando el rumbo a seguir. En suma, las recurrentes crisis económicas, la errónea acción gubernamental para tratar de superarlas, la desarticulación de la alianza histórica con los obreros y los campesinos, la creciente hegemonía de los grupos del gran capital, la radicalización y las diferencias de las posiciones político-ideológicas dentro de la propia familia revolucionaria, y el descrédito social cada vez más profundo del PRI, fueron factores que agotaron la figura presidencial y su capacidad para seguir operando como árbitro supremo de la conflictividad social y principal actor en el nombramiento de su sucesor. Legalmente, el presidente concentra facultades muy amplias que comienzan a encontrar un punto de equilibrio, con el fortalecimiento de los poderes. Las que dejaron de existir, son las llamadas facultades *metaconstitucionales*.

El agotamiento del modelo político y económico de los años ochenta, y la consecuente presión política y social, obligaron al régimen a instrumentar una serie de reformas político-electorales que tuvieron su punto de partida en 1977 y culminaron en 1996, logrando abrir mayores espacios a la participación y a la competencia. El sistema atravesó por una dinámica de cambios, que motivaron la aparición de los primeros gobernadores no priístas, el aumento del número de legisladores provenientes de la oposición tanto de derecha como de izquierda, y la alternancia por primera vez en el poder presidencial después de 71 años ininterrumpidos de un régimen, cuya presencia aún sigue latente.

Si bien la transición vía liberalización, ha sido quizá exhaustivamente estudiada por numerosos analistas, conviene hacer un rápido bosquejo introductorio en torno a los principales elementos que caracterizan nuestro prolongado y sinuoso camino hacia la

democracia, no exento de inconvenientes y conflictos entre las autoridades gubernamentales y el conjunto de actores políticos (partidos, grupos de presión, empresarios, organizaciones no gubernamentales, etc.). Este proceso impulsado por el propio gobierno, terminaría por fortalecer realmente el conjunto de instituciones políticas encabezadas por los partidos y órganos electorales.

El presidente fue uno de los protagonistas a lo largo del proceso de liberalización, al erigirse en una pieza clave para conducir institucionalmente los acuerdos entre las distintas fuerzas políticas, que no sin ciertos tropiezos, dieron un cauce legal y pacífico a la democratización. El cambio no hubiera sido posible, sin la activa intervención de los actores políticos y de la sociedad en su conjunto. La reforma electoral de 1996, clave en el fortalecimiento y ejercicio de una democracia procedimental transparente e independiente de la tutela gubernamental, abrió la posibilidad real de la alternancia en el Congreso. En 1997, el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados; tan sólo alcanzó 239 de las 251 posiciones requeridas para sacar adelante casi de manera automática cualquier iniciativa de ley y, en el año 2000, la Presidencia de la República. La oposición se fortaleció gradualmente en las urnas, configurando un sistema de partidos más sólido y competitivo.

En ese sentido, una de las hipótesis de este trabajo es demostrar que a pesar de la alternancia, la transición está pendiente. El cambio únicamente ha sido de gobierno y no de sistema político. Los cambios de gobierno pueden ser de forma pero no de fondo, aparentes pero no esenciales desde el punto de vista de la identidad del sistema. Las diversas élites rotan en el poder, sin embargo, el sistema sigue siendo el mismo, en tanto no tenga lugar una verdadera transformación institucional. Si bien, la instauración de un régimen democrático garantiza el ejercicio pleno de prácticas claras y transparentes, no se traduce necesariamente en eficiencia y eficacia de la institución presidencial, ni de los gobernadores o líderes políticos para enfrentar los innumerables problemas económicos, sociales e incluso políticos, heredados del sistema político autoritario.

La evidente complejidad del tema, plantea la necesidad de introducir en el primer capítulo algunos conceptos fundamentales, a fin de evitar en lo posible, confusiones futuras por las laxas fronteras que delimitan ciertas categorías como: sistema y régimen político, democracia y autoritarismo, liberalización y transición, alternancia y cambio político, sistema de partidos, entre otras, que requieren de una particular exploración sistemática. Puesto que el lenguaje de la política, en ocasiones puede resultar ambiguo, en la medida que existen definiciones que se encuentran en continúa evolución histórica, o aún no han sido precisadas concretamente por ser de reciente creación. Este marco de referencia nos será de utilidad para conceptualizar el apartado siguiente que tiene que ver con los antecedentes del cambio político en México en donde se destaca el rol desempeñado por el presidente, e incluye un esbozo general sobre el arribo de Vicente Fox Quesada a la Presidencia. Las causas: el creciente descontento nacido de los gobiernos priístas y la virtual esperanza de un cambio social, que aún no se ha llegado a concretar.

El segundo capítulo, se ocupa de la relación del presidente de la República con la administración pública. En este apartado se subraya por un lado, la facultad de nombramiento que posee el presidente para integrar a su gabinete y por el otro, las innovaciones administrativas que le imprimieron un sello distintivo a su gestión. La forma en que el presidente conformó su equipo de trabajo, la reestructuración administrativa que puso en marcha con la creación de una estructura paralela al estilo norteamericano y la reasignación de atribuciones en algunas dependencias, así como la instrumentación del denominado Programa de Innovación Gubernamental y Calidad, tienen un claro contenido empresarial y de pragmatismo político. Los efectos no han sido los esperados, en la medida que un país tan abigarrado como el nuestro no puede equipararse a una empresa, por muy importante que ésta sea .

El análisis de los lineamientos y acciones que sigue la administración foxista para conducir el desarrollo, y enfrentar las condiciones coyunturales que conlleva un ejercicio democrático y plural, es materia del tercer capítulo. Realizar un balance de los aspectos positivos y negativos de la acción de gobierno, servirá para contrastar la actual gestión de los gobiernos priístas que le precedieron y, sobre esta base, evaluar sus resultados y la

virtual transformación del sistema político. Bajo esta perspectiva, un puntual seguimiento del rumbo que ha tomado la institución presidencial para resolver los innumerables problemas de la acción cotidiana de gobierno es fundamental, si consideramos sus alcances, limitaciones y potencial de interlocución con el conjunto de actores, para lograr la renovación del sistema. Capacidad que ha sido derrochada inútilmente a lo largo de este sexenio, en el que los rezagos y pendientes se acumulan.

El presidente y la conducción del proceso de gobierno con todo lo que éste involucra, en lo social, político y económico, posee muchas aristas y ramificaciones que se tratarán a detalle con la debida oportunidad.

- ❖ En lo económico, se mantuvieron las medidas de ajuste que se venían dando desde Miguel De La Madrid. Las variables macroeconómicas: restricción fiscal y la reducción al mínimo de los niveles de inflación se convirtieron en una prioridad, relegando a un segundo término el crecimiento microeconómico. El propósito: insertarnos en la economía global, sin atender las grandes carencias y deficiencias internas que pueden verse en el atraso del agro, la escasa recaudación fiscal, los bajos niveles de competitividad frente a otras economías, la carencia de incentivos para la inversión, entre otros.
- ❖ En lo social, se fomentó un *humanismo responsable* y una multiplicidad de programas que buscaron paliar la situación de inopia de millones de mexicanos, sin lograrlo. Al ampliarse el universo de programas, aumentaron también las irregularidades y los problemas para aplicarlos. También, se centró en brindar apoyos a los grandes empresarios y en tratar equívocamente de convertir a los que menos tienen en *micro empresarios* exitosos, restringiendo los subsidios y apoyos a la pobreza característicos de los sistemas paternalistas.

En cuanto a la relación que el presidente mantiene con el Poder Legislativo -comprendida en el capítulo cuarto-, por la composición plural del Congreso, ha tendido a ser conflictiva. El presidente puede seguir contando con un voto preferente, pero ya no hay como antaño una sumisión incondicional a todas las decisiones presidenciales. La relativa disminución

de su poder, viene acompañada de un reacomodo institucional impuesto por las nuevas normas en las que *el presidente propone y el Congreso dispone*, al no tener mayoría en las Cámaras.

El cabildeo legislativo no ha sido del todo exitoso, por un claro inconveniente derivado del antipriísmo y la falta de operación política. La mayoría de las iniciativas presidenciales -o por lo menos las más importantes-, han sido rebotadas por el Poder Legislativo que intenta regular y acotar las atribuciones legales del presidente de la República, y darle mayores atribuciones al Congreso para: ratificar o rectificar nombramientos en el gabinete, revisar la facultad de veto, el juicio político, la reelección continua por plazos limitados en cargos legislativos para apoyar la profesionalización de los parlamentarios y propiciar una mayor responsabilidad de éstos frente a los electores, la designación de un presidente interino por falta absoluta o temporal del mismo, y de un jefe de gabinete que vincule el Poder Ejecutivo con el Legislativo con el propósito de agilizar la agenda.

El Congreso pasó de simple sancionador de leyes a promotor de las demandas ciudadanas, activista de las políticas públicas y vigilante del Ejecutivo. Algunas de las reformas instrumentadas se efectuaron precipitadamente, están revestidas de errores, omisiones y lagunas jurídicas, como lo fue el primer intento de reforma fiscal, o en su defecto, quedaron pendientes, fueron pospuestas o abandonadas como el caso de la reforma energética o la laboral. Esta situación condujo a una campaña de desprestigio contra el Legislativo por ausencia de eficiencia, que en términos cuantitativos, realmente no es tal si la comparamos con las legislaturas que le precedieron, aunque sí lo es en términos de calidad de las reformas aprobadas.

La crisis organizativa y de identidad en la que se hallan los principales partidos, explican la demora en la puesta en marcha de reformas sustanciales como la del Estado. Las facciones obedecen más a sus cúpulas partidarias que a los intereses de quienes los eligieron, retrasando el trabajo parlamentario y complicando la relación del Presidente con el Congreso, por los costos políticos que tomar decisiones de esa naturaleza les acarrea en cuestiones electorales. El trato del presidente con su propio partido también ha

obstaculizado la gobernabilidad, pues además de carecer de mayoría legislativa, no ha encontrado en él, el apoyo incondicional que caracterizaba a los regímenes priístas. Ante la dificultad para llegar a acuerdos y la renuencia de la oposición que intenta sacar provecho de la ineficiencia gubernamental, el presidente aplicó un tipo de democracia delegativa o plebiscitaria para legitimar los procesos de gobierno, la cual se tradujo en buscar el respaldo de la sociedad a través de intensas campañas mediáticas.

Además, en la práctica encontramos algunos matices, considerando el veto presidencial y la capacidad con que cuenta el presidente para interponer controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), como en el asunto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). El fortalecimiento del Poder Judicial, también ha coadyuvado a la división y el equilibrio entre los poderes de la Unión.

Adicionalmente, el presidente es el encargado del manejo de los cuerpos de seguridad y del mantenimiento del orden público. Sin embargo, como no hay un Estado sólido, se ha desvanecido la legitimidad que emanaba del monopolio legal de la fuerza física (Max Weber). Este sexenio, ha estado plagado de múltiples y variadas formas de protesta, que el presidente y todo el aparato con el que cuenta, no ha sido capaz de controlar. El narcotráfico, la corrupción y la creciente inseguridad, representan un asunto de seguridad nacional, al vulnerar la gobernabilidad y el Estado de Derecho. En este escenario de excepción, la reforma al Poder Judicial y la purga de buena parte de los encargados de ejercer la procuración de justicia, es inaplazable.

Finalmente, otra relación de poder que debe ser entendida y puesta en el centro del debate, es la establecida entre el presidente y los gobernadores de los estados (capítulo quinto). Siendo una de las prerrogativas extraconstitucionales del presidente, nombrar a los candidatos a gobernadores de su partido (el PRI) -hasta 1989-, seguros triunfadores en las contiendas electorales, ello implicaba una implícita subordinación. Excepto en estados donde el Congreso es controlado por un partido distinto al del gobernador, el vacío dejado por el último presidente priísta ha sido ocupado por los respectivos gobernadores.

La persistencia de resquicios autoritarios de parte de ciertos gobernadores que podrían intentar reproducir el *antiguo régimen*, constituye un riesgo latente ante la ausencia de vías institucionales adecuadas que permitan establecer un nuevo trato con el presidente. La composición plural del mapa político nacional con gubernaturas y congresos locales divididos, obliga a buscar un equilibrio que conduzca a una eficaz y eficiente coordinación intergubernamental para enfrentar con éxito, las prácticas anquilosadas que pueden todavía subsistir en algunos estados y la centralidad presidencial que continúa siendo importante. La búsqueda de un auténtico federalismo o por lo menos de una mayor descentralización de los recursos y atribuciones, es una asignatura pendiente que la Convención Nacional Hacendaria no logró resolver del todo.

Por otro lado, los resultados que arrojó la elección federal del año 2003, y en general, los procesos electorales locales posteriores al 2000, destacan la significativa caída del panismo y una relativa recuperación del PRI en las preferencias electorales, en medio de fuertes niveles de abstencionismo cercanos al 50% e incluso de un poco más, lo que expresa el desencanto de la sociedad en la política y en los políticos, por su incapacidad para dar respuesta a las principales demandas sociales.

En última instancia, habría que agregar que debido a la amplitud de cada uno de los temas que integran este trabajo, me fue prácticamente imposible darles un escrupuloso seguimiento. En tales condiciones, quizá por momentos resulte demasiado descriptiva y hasta esquemática, pero por razones de tiempo y espacio tuve que hacerlo de esta manera. Sin embargo, me parece que los objetivos han sido cubiertos con creces. Se identificaron los rasgos generales que definen a la institución presidencial y al cambio político; los márgenes de acción y el peso político específico del Poder Ejecutivo para procesar las decisiones de gobierno en materia política, económica y social bajo las nuevas reglas del juego; los avances y retrocesos; los mecanismos institucionales que rigen la dinámica presidencial y legislativa para alcanzar acuerdos sustanciales, y en el ámbito local, las expectativas federalistas para superar la existencia de resquicios autoritarios, y la relación del centro con los gobernadores y cacicazgos regionales, por encima de distinciones y prejuicios partidistas.

CAPITULO PRIMERO: EL CAMBIO POLÍTICO EN MÉXICO

1. Conceptos Fundamentales

1.1 Sistema y Régimen Político.

Aparentemente, las diferencias entre sistema y régimen político son más de forma que de fondo. La noción de régimen, suele ser usada en un espacio más acotado y específico que el de sistema, y su estudio hace referencia más bien a tipologías. Regularmente, ambos conceptos son utilizados indistintamente sin mayor problema como sinónimos.

La definición de sistema político comprende una realidad mucho más amplia que la del régimen. Amplía el horizonte del estudio de los fenómenos políticos más allá de la categoría del Estado, al poner énfasis en los procesos de formación de la voluntad política y el conjunto de las relaciones que ellos establecen en la construcción de un equilibrio de poder; tiene que ver con la praxis, reglas, instituciones formales y grupos caracterizados por un cierto grado de independencia recíproca, interrelacionados entre sí que configuran un todo; las prácticas y relaciones de poder vigentes en una sociedad que regulan su acceso, distribución y ejercicio; incluyendo las interacciones que afectan el uso de la coacción física legítima. El conjunto de instituciones gubernamentales y no gubernamentales que cumplen funciones de dominación y dirección política, así como de administración social, y contempla al personal directivo que las sostiene y utiliza. La política en movimiento, no como algo formalizado que cristalizara en la figura teórica del Estado.¹

Los elementos que generalmente lo componen son: 1) los valores (fundamento ideológico y doctrinario), justificadores de las acciones del régimen; 2) las normas formalizadas o no (consuetudinarias), que especifican los modos en que los miembros pueden participar en lo

¹ Desde la perspectiva sistémica, es un dispositivo que opera con equilibrio, homeostasis. Los sistemas tienen entradas (inputs) y salidas (outputs), suponen un procesamiento de lo que entra, así como su transformación y/o retroalimentación. La asignación autoritaria de valores para una sociedad, un conjunto de interacciones a través de las cuales se hacen e implementan dichas asignaciones. David Easton. *Esquema para el análisis político*. Amorrortu editores, Argentina 1989, p 79. Ernesto Garzón Valdés, entiende al sistema político como la unidad de reglas, normas de comportamiento y conductas humanas vinculadas con el ejercicio del poder en una determinada sociedad. *El concepto de estabilidad en los sistemas políticos*. Edit. Fontamara, México 1992, 129 pp.

político y resolver conflictos; 3) estructuras de autoridad, papeles (roles) o modelos regularizados de comportamiento y expectativas acerca del modo en que habrán de comportarse los que ocupan posiciones especiales en la sociedad y en que los demás deben obrar frente a ellos.

Si nos remitimos a una definición de diccionario, por régimen político se entiende el conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder y su ejercicio (el gobierno) en conjunción con los valores (ideologías prevalecientes) que las animan, la reproducción del sistema económico y su impacto social. Es también, el conjunto de patrones explícitos o no que determinan las formas y canales de acceso a las principales posiciones gubernamentales, las características de los actores que son admitidos y excluidos, así como los recursos y estrategias utilizados.² Tiene una connotación dialéctica, se refiere a la distribución y jerarquización normativa de los poderes públicos del Estado, y a las formas jurídicas institucionales de su renovación y funcionamiento.³

1.1.2 Autoritarismo

El autoritarismo es uno de los conceptos que como el de dictadura y totalitarismo, se utilizan en oposición al de democracia para tipificar regímenes antidemocráticos. Es una manifestación degenerativa de la autoridad entendida positivamente como sinónimo de poder legítimo y no de fuerza coactiva. La derivación autoritarismo y el adjetivo autoritario, representan todo lo contrario; son términos cargados de significación negativa. No es privativo de un sistema político determinado o monopolio del pensamiento autoritario. Los regímenes autoritarios, no están apegados en un cien por ciento a un modelo teórico, puede haber variaciones o matices entre

² Bobbio, Matteucci, Pasquino. *Diccionario de Política*. Tomo II, p 1362.

³ Una de las preocupaciones centrales que guían el trabajo de Umberto Cerroni sobre los sistemas políticos, es que existe una *cuantofrenia* empirista que concentra la investigación especialmente en los resultados electorales, privilegiando a los actores políticos secundarios (partidos) y abandonando a los primarios (individuos). Un puro mecanismo de competencia entre partidos que buscan conquistar votos-consensos para obtener cuotas crecientes de poder. La política aparece como un mercado en el que los sujetos del intercambio son sobre todo partidos y grupos antes que los individuos-ciudadanos, cuentan sólo los cálculos de corto plazo, las regiones pragmáticas, las valoraciones de los intereses. Otra desventaja es que en ocasiones, ha separado indebidamente el análisis técnico de los procesos históricos profundos y de los elementos culturales que a largo plazo resultan determinantes. Tiende a bloquear la investigación en el ámbito técnico del corto plazo, ignorando que los cambios más profundos son en realidad determinados por causales que vuelven en las tendencias históricas y que sólo parcialmente afloran al conocimiento de los protagonistas. Su estudio debe ser conducido tomando en cuenta que él mismo es el resultado de una historia específica y que como tal, es sólo a corto plazo el sistema de decisión por excelencia, mientras que a largo, opera en el cuadro de procesos sociales y culturales que superan tanto a los partidos como a los individuos y estructuran nuevas respuestas históricas. *Política, método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*. Siglo XXI editores, México 2000, p 137.

ellos. Existen varios tipos: burocrático-militar, estatal-orgánico o corporativo, autoritario de movilización posdemocrática y totalitario.⁴

Un sistema es autoritario cuando hay una excesiva concentración del poder de decisión en un solo líder, pequeño grupo, u órgano, y restan valor a las instituciones representativas, deficiente retroalimentación y su legitimación depende del rendimiento. La ideología suele ser poco articulada; no está muy delimitada y acabada, como en el caso de los totalitarismos, posee mentalidades peculiares. Su pluralismo es limitado y no responsable, puede ser equiparable a la liberalización política, puesto que no garantiza una democratización plena, ni abre posibilidades reales a la alternancia. Con baja movilización política en la fase intermedia de mayor estabilidad y poder detentado por algún líder o una pequeña élite dentro de límites formalmente mal definidos aunque predecibles, lo que le permite márgenes muy amplios de arbitrariedad en sus decisiones, de las cuales no se responsabiliza ante los ciudadanos y grupos que los sostienen, generando excesos en el ejercicio del poder y ausencia de compromiso real para entregar cuentas a la ciudadanía. Se limita por normas jurídicas o de hecho, puede estar restringido a pequeños círculos políticos y extendido a un mayor número de grupos de interés.⁵

No hay una división real de poderes. Difícilmente se respeta el principio federalista y el Congreso. El Poder Legislativo se encuentra subordinado al Ejecutivo, quien cuenta con facultades extraordinarias por encima del orden constitucional, se anulan los procedimientos democráticos, y se limitan y violan de manera sistemática los derechos humanos y las garantías a grupos e individuos. Las leyes dejan a veces mucho espacio discrecional para los gobernantes, lo que les permite aplicar el derecho de manera arbitraria. Tampoco existe un sistema de partidos fuerte. Generalmente, un partido único o predominante, aglutina verticalmente a amplios sectores de la sociedad civil. Conceden ciertas libertades a las oposiciones o pseudo-oposiciones y autorizan e impulsan su participación, pero sin permitirles la posibilidad plena de alternancia. Los partidos, en algunos casos, funcionan como satélites con relación al partido en el poder, y en el mejor, juegan un papel de semi-oposición. La sustitución de gobernantes no se hace a través de

⁴ Mario Stoppino. *Autoritarismo*. Norberto Bobbio, y Nicola Matteucci, op. cit., pp. 143-144. Véase también a Leonardo Morlino, "Los autoritarismos". en Gianfranco Pasquino, et-al., *Manual de Ciencia Política*. Alianza editorial, pp 129-172.

⁵ César Cansino. *Construir la democracia, Límites y perspectivas de la transición en México*. Porrúa/CIDE, México 1995, p 17-21.

elecciones competitivas y limpias –aunque existen procesos electorales-, se concretan por otros mecanismos; en gran medida son controladas por el gobierno y su partido. Presentan transformaciones pactadas con la oposición, pero no se han podido incorporar y asimilar cambios en el aspecto social, político e ideológico.

Restringe la libertad y privilegia el aspecto de mando, así como la obsesión por mantener el orden. Los medios de comunicación masiva están expuestos al control gubernamental, que va desde la censura explícita, hasta sugerencias mucho más sutiles. La representación de intereses, se expresa habitualmente a través del corporativismo estatal. Con la ciudadanía, persiste una relación clientelar de intercambio jerarquizada, relativamente estable, que propicia el apoyo de los ciudadanos a los gobernantes a cambio de beneficios. La movilización de la sociedad es controlada por los aparatos represivos que la mantienen al margen, no hay garantías reales para el ejercicio de los distintos derechos políticos. Se identifican por el grado de elaboración de justificación ideológica, suelen apelar a valores; como patria, nación, orden, progreso, justicia, jerarquía, autoridad y otros más o menos ambiguos, pero no cumplen una misión ideológica totalizadora y, por ende, incluyente. Los regímenes autoritarios habitualmente cuentan con un cuerpo doctrinario teórico y el apoyo popular es relevante (Linz).⁶

1.1.3 Democracia.

Tradicionalmente, la democracia ha sido definida como el *gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo* (Lincoln), lo que supone una participación directa de éste en el ejercicio del poder, pero ante su inviabilidad, delega la facultad de gobierno en representantes elegidos popularmente. El poder político se legitima en el pueblo, quien tiene en todo tiempo el derecho de alterar o modificar su forma de gobierno, de decidir a donde ir y determinar cuál debe ser la orientación de las políticas públicas (soberanía popular).⁷

⁶ Julio Labastida Martín del Campo, *Corporativismo y democracia*. Matilde Luna y Ricardo Pozas H. (coords.), "Relaciones corporativas en un periodo de transición". IIS/UNAM, México 1992, p 143.

⁷ Para Jean-Jacques Rousseau, partidario de la igualdad en la participación y en la toma de decisiones: "nunca ha existido una verdadera democracia y jamás existirá. Es contrario al orden natural que el mayor número gobierne y que sea gobernado el menor". Incluso, algunos filósofos griegos la consideraron la peor forma de gobierno. Existen además, ciertos límites contenidos en el *contrato social* que se establece entre gobernantes y gobernados que no debemos soslayar. *El contrato social*. Edimat libros, España 1999, p 111. Para Joseph Schumpeter, la democracia "no significa ni puede significar que el pueblo gobierna efectivamente, en ninguno de los sentidos evidentes de las

En la época contemporánea, la democracia ha sido reducida a un enfoque meramente instrumental: un método para determinar el liderazgo a través de elecciones competitivas, transparentes, equitativas y confiables. El alto costo de las campañas políticas para llegar a un número cada vez mayor de electores ha puesto en duda la validez misma de las elecciones, parte sustancial en una democracia. La competencia debe ser regulada de forma tal que reproduzca la pluralidad, se desarrolle a través de fórmulas civilizadas, evite la violencia y se apegue a las normas establecidas. Su funcionamiento está sujeto al consenso y al disenso. Las partes aceptan dirimir sus diferencias por la vía del diálogo. Se basa en la tesis de la representación y la regla de la mayoría parlamentaria. La participación ciudadana en la esfera pública en lo político, social y económico, a través del Congreso. La alternancia, la gobernabilidad, los pesos y contrapesos (división y equilibrio de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; *el poder controla al poder*), y la vigencia de los ordenamientos legales como límite al ejercicio del poder (negociaciones, acuerdos y normas aprobadas y asumidas por todos que exigen un debate y crítica permanente). “La democracia es un proceso perfectible e interminable que tiene como virtud el respeto al pluralismo y a la diversidad de opiniones, para de acuerdo con ellas y con los concursos sociales, crear una política de beneficio para las mayorías”.⁸

"...la libertad legal para formular y proponer alternativas políticas con derechos concomitantes de libertad de asociación, libertad de expresión y otras libertades básicas de la persona; competencia libre y no violenta entre líderes con una revalidación periódica de su derecho para gobernar; inserción de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático, y medidas para la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualesquiera que fuesen sus preferencias políticas. Prácticamente, esto significa, libertad para crear partidos políticos y para realizar elecciones libres y honestas a intervalos regulares, sin excluir ningún cargo político efectivo de la responsabilidad directa o indirecta ante el electorado".⁹

expresiones ‘pueblo’ y ‘gobernar’. Más bien, es la oportunidad que tiene de elegir a sus gobernantes mediante un procedimiento democrático que hace posible la competencia en elecciones libres. *Capitalismo, socialismo y democracia*, Ed. Aguilar, México 1963, pp. 362 y 343.

⁸ Francisco Gómez Maza, “Entrevista a Carlos Fuentes”. *El Financiero*, 26 de abril de 1996, p 48.

⁹ Juan Linz, *La quiebra de las democracias*. Alianza Editorial Mexicana, México 1990, p 17. En el mismo sentido, Anthony Giddens define a la democracia como “un sistema que implica competencia efectiva entre partidos políticos que buscan puestos de poder... hay elecciones regulares y limpias en las que toman parte todos los miembros de la población. Los derechos de participación democrática van acompañados de libertades civiles: libertad de expresión y

De igual modo, pretende que los estados sean soberanos y con capacidad para decidir al interior de sus respectivos territorios, coordinados por la Federación. Conlleva a la separación entre el Estado y los partidos, un sistema de partidos fuerte, el abandono del corporativismo y el centralismo, así como una efectiva rendición de cuentas a los ciudadanos. Pluralista en la economía, la política y las organizaciones, y con respeto a los derechos humanos. Ni la estabilidad ni la eficiencia son fines en sí mismos, si la oposición carece de oportunidades y las decisiones no son compartidas por el pueblo.

Ideológicamente, es la única que permite la coexistencia pacífica y no violenta entre interpretaciones de política muy distanciadas entre sí: derecha, centro e izquierda. Lo que la distingue, no es tanto la libertad incondicional para expresar opiniones, sino la oportunidad legal e igual para todos de hacerlo y la protección del Estado contra arbitrariedades, especialmente la intolerancia violenta (legalidad democrática). Es proclive a vivir asediada y en permanente peligro. Más que un programa de gobierno, es una filosofía política que no prescribe determinada forma orgánica de gobierno, ni formas concretas de organización económica.

La democracia es “un método para la creación del orden social, una manera de hacer y decidir el destino común”. Es en este proceso decisional, cuando las orientaciones políticas de los ciudadanos pueden perderse o ser mal representadas, en donde radica la gran decepción democrática. Puede ser recorrido en dos direcciones: de arriba hacia abajo o viceversa. Por un lado, la imposición de la autocracia y por el otro, la democracia representativa moderna donde el principio esta en la base, en las muchas voluntades de los individuos concebidos como sujetos de decisiones autónomas ante los órganos habilitados, cuya composición resulta del cálculo de las decisiones individuales manifestadas principalmente en el momento de las elecciones políticas. Los partidos, movimientos y grupos de presión son los más cercanos a la toma de decisiones y por tanto, tienen la posibilidad de influir directamente en ellas. El pueblo gobernante constituido

discusión junto con la libertad de formar y afiliarse a grupos o asociaciones políticas”. *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestra vidas*. Edit. Taurus, México 2002, p 82. Es un método de organización del Estado, por medio del cual los ciudadanos eligen a sus representantes en el gobierno y establecen el modo en el que todos los funcionarios serán designados. Un régimen político, en el que todos los actos de gobierno deberán estar preestablecidos en las normas de derecho que rigen el funcionamiento del Estado y cada mandatario, representante o funcionario deberá responder cabalmente por sus actos ante los órganos que han sido instituidos por voluntad del pueblo mismo. Arnaldo Córdova, “La decepción de la democracia”. *Unomásuno*, 15 de junio de 2001.

por ciudadanos libres, es el que participa en la formación del Estado y en la creación de su sistema normativo mediante el ejercicio de sus derechos políticos.¹⁰

Las constantes confrontaciones entre los actores políticos con frecuencia las hacen parecer estériles e improductivas, pues provocan ingobernabilidad y un creciente desencanto y desánimo generalizado entre la población sobre su utilidad real por la falta de resultados tangibles. Su éxito depende de la eficacia y habilidad de los dirigentes en la formulación e instrumentación de políticas públicas y de una regulación de los flujos de exigencias, que permita al sistema tratarlas sin exponerse a una sobrecarga. La pérdida de credibilidad, producto de los excesos y de la ineficacia de los gobernantes, y la manipulación de los medios, conducen a la sociedad a buscar nuevas formas de organización fuera de los partidos que den cauce a sus justas demandas.¹¹

La creencia de que la adopción de la democracia conlleva por sí sola a la solución de todos o casi todos los problemas políticos, económicos y sociales, se contrapone al tradicional enfoque procedimental que la reduce a un simple método en el que únicamente se encuentran las reglas del juego que establecen: quién está autorizado para tomar las decisiones y bajo qué procedimiento. Una falsa idea de la democracia supeditada únicamente al ámbito electoral que no profundiza en la construcción no sólo de instituciones, sino de una sociedad y cultura democráticas.¹²

¹⁰ Hans Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*. Colofón, 1992, pp. 30-35 y 137. Véase también a Umberto Cerroni, op. cit., pp 189-193.

¹¹ Para analizar "la calidad de la democracia", existe una nueva tendencia que hace hincapié en baremos para establecer una base normativa de valores sobre los cuales calificar el desenvolvimiento del orden democrático. David Held, señala que es un experimento mental para transformar prácticas, instituciones y estructuras de la vida social y política... resaltar las condiciones de una autonomía ideal, los derechos y obligaciones que las personas reconocerían como necesarios para lograr el estatus de miembros igualmente libres de su comunidad política. Se requiere imparcialidad, aceptación, conversión teórica y acuerdo anticipado. La construcción de indicadores permite medir el grado de acatamiento de los valores y normas emanados de los países hegemónicos de Occidente y establecer el lugar que ocupan en el mundo. Presenta una dualidad entre autonomía, expresión de democracia y producción y distribución asimétrica de perspectivas de vida que limitan y erosionan las posibilidades de participación política... La constatación de dicha autonomía, ofrece el criterio para emprender la evaluación crítica de la operación del poder en los distintos lugares y esferas. Sobre la división propuesta contenida en las siete esferas de poder: 1) cuerpo, 2) bienestar, 3) cultura, 4) asociaciones cívicas, 5) economía, 6) violencia organizada y 7) relaciones coercitivas e instituciones regulatorias y legales, se construyen los indicadores y establecen los baremos que deben abstraerse de las relaciones de poder existentes para descubrir las condiciones fundamentales de la participación política posible y del gobierno legítimo. Marcos Roitman Rosenmann, "Democracias de alta y baja calidad". *La Jornada*, 13 de enero de 2002. Cfrs. con Ronald Inglehart, *Public Support for Democratic Institutions: A Global Perspective*. Institute for Social Research de la Universidad de Michigan, 2001.

¹² La democracia debiera ser más que un método de organización o un simple perfeccionamiento de los procedimientos electorales, que conlleven a la elección de representantes legítimos. Si una dictadura, pese al

Sin embargo, no garantiza el crecimiento económico como muchos solemos suponer. Éste aparece con avances tecnológicos. Lo que ciertamente hay, es una estrecha relación con la economía de mercado y/o capitalismo, porque limita el poder del Estado al descentralizar muchas decisiones económicas en individuos y empresas relativamente independientes eludiendo a un poderoso y autoritario gobierno central. La democracia no existe sin economía de mercado, pero ésta puede darse sin la primera. Subsiste la idea de que un antes económico debe preceder al después democrático. Ambas coexisten en una especie de simbiosis antagónica. Son parte de un conflicto en el que se modifican y limitan mutuamente. Desde esta óptica, es el desarrollo el que crea nuevas fuentes de riqueza y poder fuera del Estado, por lo que a la larga resulta el promotor de cambios en la estructura social y de los valores que estimulan la democratización.

La democracia por sí misma no forja prosperidad. Si lo produce, es porque no altera los procesos económicos y deja hacer al mercado salvo cuando derivan en populismo y corrupción. No significa que se resolverán los grandes dilemas sociales, simplemente garantiza una mejor administración, por la ampliación de las libertades políticas, la rendición de cuentas y la seguridad jurídica de que los gobernantes pueden ser cambiados. Establece controles al ejercicio del poder y mecanismos efectivos para alcanzarlo mediante reglas fijas. La esencia de la conducta

autoritarismo y los excesos que un régimen de esa naturaleza conlleva, ha logrado relativamente enfrentar con éxito los inconvenientes económicos y sociales, me parece que los resultados en cuanto a calidad de vida deberían ser mucho mejores en un sistema democrático. La propia Constitución mexicana hace alusión a la democracia "no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo." (artículo tercero). También, el líder polaco Lech Walesa, señalaría acertadamente en el marco de la toma de posesión del presidente Vicente Fox: "la democracia por la democracia no sirve si no va acompañada de resultados. El tránsito de un sistema autoritario a uno democrático significa el comienzo de grandes problemas... lo prometido por Fox implica 30 años... y se corre el peligro de decepcionar a la población" Citado por José Luis Reyna, *Resultados*. periódico *Milenio*, 7 de diciembre del 2000, p 22. El significativo aumento de *problemas contextuales* (económicos, sociales, culturales, históricos) que supuestamente no parecen estar muy relacionados con el éxito o fracaso democrático, coadyuvan a la necesidad de observar con claridad la dinámica democratizadora y los riesgos, por la decepción que ocasiona entre la población el que éstas dificultades no sean superadas, muchas veces por la ineptitud de los gobernantes, pudiendo provocar el resurgimiento nada deseable de ciertas prácticas autoritarias. Las democracias tienen que resolver estos problemas con éxito, para lograr legitimidad y consolidarse. Éstos son numerosos y graves, y no desaparecerán ni se resolverán del todo. Los gobernantes deben demostrar eficiencia y eficacia en el proceso de gobierno a sus gobernados, cada vez son más los retos y menos los alcances y medios que pueden tenerse para cubrir el creciente reclamo social. Está debilidad se manifiesta en el descenso de los niveles de confianza en los políticos y, por ende, en un creciente abstencionismo. Además, de provocar un dejo de nostalgia por el autoritarismo en donde la dictadura había sido moderada o tenido algún éxito económico, y los regímenes fueron más o menos voluntariamente transformados en democracia por sus dirigentes. Samuel Huntington, *La tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*. Edit. Paidós, España 1994, 329 pp.

democrática es lograr esto último, dado que es prácticamente imposible conseguir lo primero. Las democracias se consolidan cuando el pueblo aprende que son la solución al problema de la tiranía, pero no forzosamente a todo lo demás.¹³

Al atenuarse la pobreza y mejorarse las condiciones de vida, el crecimiento ayuda a reducir los conflictos sociales y políticos. No obstante, la economía de mercado inevitablemente genera desigualdad en los recursos políticos. Los ciudadanos desiguales en bienes económicos difícilmente serán iguales políticamente, lo que origina una permanente tensión social y política. En sociedades altamente desiguales, los valores democráticos son más débiles. Los sectores más pobres ganan escasos beneficios de las instituciones democráticas. Toda vez que el mercado, nunca ha sido un sistema distributivo completo de los bienes sociales.¹⁴

En el análisis respecto a la crisis y quiebra de las democracias, muchos de los factores que han sido centrales para su derrumbe son: sociales, económicos, culturales y políticos. Prácticamente, no se mencionan los institucionales. Las normas tienden a transformarse de voz del pueblo a instrumentos de corrupción clientelar; la igualdad de la ley se rebaja a formalismo burocrático y la igualdad frente a la ley en pura demagogia. Invertir estos procesos degenerativos es posible, sólo si aumenta el nivel electivo medio de la sociedad para poder construir un proyecto por consenso. De ahí, la urgencia de fomentar la participación ciudadana, la educación cívica y la cultura política.

¹³ Los regímenes no han podido defender a los ciudadanos del deterioro económico y la inseguridad. Durante los ochenta, se mostró un giro sustancial hacia un aumento del interés en preocupaciones postmaterialistas: la mutación de un mundo en el que la mayoría de las personas están dedicadas a las tareas de la pura supervivencia, a otro en que la preocupación por la calidad de vida se vuelve cada vez más importante. Ronald Inglehart, Neil Envite y Miguel Basáñez, *Convergencia en Norteamérica: comercio, política y cultura*. Edit. Siglo XXI, México 1994, p 107.

¹⁴ En la segunda mitad del siglo XX, muchos de los cambios que desempeñaron un papel significativo en las transiciones democráticas de diversos países fueron económicos. Un crecimiento industrial sin precedente había elevado los niveles de vida, motivando el desarrollo de las clases medias urbanas que posteriormente alimentarían los objetivos democráticos. Luis Ángeles, “El malestar de la democracia”. *Enfoque*, 29 de septiembre 2002, pp 16-17. Frente a las poderosas empresas transnacionales y la globalización afín a las mejores causas con la democracia y el libre mercado, el Estado-Nación tiene escasa capacidad de maniobra. El gobierno administra, es más mercado que Estado; visto casi como una empresa, se ha ido privatizando aplicando las técnicas de *management*. Por consiguiente, hace falta una nueva legalidad para una nueva realidad (Carlos Fuentes). Un equilibrio entre el Estado liberal y el voraz, con la democracia como puente para salvar las contradicciones, y concesiones mutuas entre los individuos, la sociedad, el mercado y el Estado para corregir los desequilibrios del sistema social. Enrique González Pedrero, *La política ya no es lo que era*. Ponencia presentada en el Congreso Nacional de Ciencia Política, México 2002.

La democracia directa o dirigida: referéndum, consultas, encuestas y sondeos televisivos -muchas veces carentes de todo freno y límite constitucional- son instrumentos que pueden trasladarse a los que tienen los medios para hacerse elegir y reelegir indefinidamente. El verdadero poder no es el del pueblo que selecciona, sino el de quien plantea la alternativa entre la que se debe elegir (un poder visible, televisible). Una caricatura, una manipulación continúa, un intento sistemático y constante de enajenar a los ciudadanos, a los que se finge reconocer autonomía de juicio; presentando problemas burdamente simplificados y distorsionados con criterios de evaluación arreglados cuyo único fin es la idiotización de las masas.¹⁵

1.1.4 Transición, liberalización y democratización.

La transición y la democracia son términos con muchas imprecisiones conceptuales. A pesar de que existe una vasta literatura especializada sobre el tema, subsisten equívocos y contradicciones en su interpretación por una clara ausencia de referentes teóricos. Recientemente, la transición se convirtió en un término recurrentemente utilizado por analistas, actores políticos y sociales, funcionarios gubernamentales y medios de comunicación de manera indiscriminada. Las apreciaciones, varían según el observador. No existe una visión homogénea, sobre qué se entiende por transición y en qué ámbito. Transición a la democracia y transición política, son expresiones que suelen usarse indistintamente. A ésta última, se le pretende ver como algo integral que está ligado con cambios en la política económica y en la adopción de patrones sociales y culturales por parte de la población. No siempre es democrática, en la medida que un grupo es el que toma las decisiones. Aún así -desde la década de los setentas-, ambos vocablos han sido unidos para tratar de explicar los procesos de cambio en los sistemas políticos: específicamente, el tránsito del autoritarismo a la democracia.

¹⁵ Aunque esta afirmación no es del todo cierta, su práctica es una realidad. Si bien es cierto que *idiotiza*, también lo es que puede llegar a concientizar y producir una opinión pública más informada y crítica, en la medida en que propicia la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Por otro lado, el uso excesivo de estos métodos se está desgastando por el descrédito e ineficacia de los gobernantes, provocando entre la población; apatía y desilusión por la democracia. Esta cita destaca la preocupación de Bovero, por la democracia directa o dirigida que ha causado graves estragos al sistema político italiano. Michelangelo Bovero, *Los adjetivos de la democracia*. Conferencia magistral, IFE, México 1995 pp 10-21. Véase también a Giovanni Sartori, *Videopolítica. Medios, información y democracia de sondeo*. ITESM-FCE, México 2003, 85 pp.

La transición suele definirse como el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro. Está delimitada de un lado, por el inicio de la disolución del régimen autoritario (el derrocamiento de una dictadura a partir de un golpe de Estado, o la desaparición de un régimen totalitario en donde el partido oficial sucumbe para dar pie a la pluralidad y la alternancia), y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia. Las fronteras no son fáciles de establecer por el eventual retorno a algún tipo de régimen autoritario, o el surgimiento de una alternativa revolucionaria que puede o no tener un desenlace democrático.¹⁶

Un conjunto de cambios políticos y culturales, transformaciones institucionales y extra institucionales que llevan al antiguo régimen a otro, lo que genera desacuerdos y posiciones encontradas entre los actores políticos y los diversos grupos en torno a las nuevas reglas y procedimientos. La línea entre el pasado y el futuro queda sujeta a los vaivenes de las distintas fuerzas. La naturaleza del régimen autoritario puede afectar las perspectivas de consolidación de su sucesor democrático. En la medida que combina dos regímenes antagónicos (un híbrido), al mezclar elementos autoritarios con democráticos; coexisten lo viejo y lo nuevo, desatando una fuerte disputa entre lo que está agotado y lo que no acaba de nacer, y las modalidades del régimen a instaurar. Esta ambigüedad procede de: 1) la élite política tradicional que sigue conservando y monopolizando el control decisional sobre los aparatos del Estado y la economía, 2) mantiene su hegemonía sobre y a través de los medios masivos de comunicación, 3) no existe una completa ampliación de los derechos civiles y políticos, ni garantías plenas para el pluralismo y la competencia en igualdad de condiciones.¹⁷

¹⁶ Guillermo O'Donnell, Philippe Shmitter C. y Laurence Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario, conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Edit. Paidós, Buenos Aires-México 1989, 4 volúmenes, t 4, p 19 y 105. César Cansino, *Modelos de Transición*. Edit. CIDE, México 1995, p 14. Enrique González Pedrero, define la transición a la democracia como la secuencia temporal que requiere una sociedad para crear por consenso las condiciones que faciliten una mudanza de su organización social, política, económica y cultural. Este paso se realiza a través de la competencia partidista, y bajo la vigilancia y atención permanente de la sociedad civil nacional e internacional. *Política y gobierno en el México de la Transición*. Ponencia presentada en el Seminario Obligatorio de Doctorantes, FCPYS, México 18 de julio de 2002.

¹⁷ La existencia de elementos autoritarios no deriva en que lo sea; se supone que lo es, cuando de él no puede emanar un régimen democrático, requiriéndose acuerdos o acomodos especiales que se conocen como transición, lo cual no ha sucedido en México aunque se le siga proclamando. Entre las razones que pueden explicar por qué se decide a emprenderla, se encuentran: a) ha cumplido con las necesidades funcionales que le dieron origen; b) presenta una acelerada pérdida de legitimidad; c) subsisten conflictos internos que no logran conciliarse dentro de la coalición o la élite gobernante; d) las presiones externas que lo obligan a revestirse de una apariencia democrática. Víctor Batta, et al., "La transición democrática". *Informe Especial El Financiero*, 5 de noviembre de 1995, p 52.

La hegemonía sobre los medios de comunicación, no es tal en el gobierno foxista. Si bien mantiene cierta influencia, hay una mayor libertad de expresión, principalmente en la prensa escrita, la cual ya se venía manifestando desde el

La señal típica de que se ha iniciado una transición se da cuando los gobernantes autoritarios comienzan a considerar la posibilidad de instrumentar una reforma que conduzca a la democracia. Es aceptada temporalmente por los grupos opositores involucrados en la redefinición de regulaciones que conlleven a la institucionalización de un conjunto de acuerdos con vistas a ofrecer mayores garantías para los derechos de los individuos y grupos introduciendo cambios escalonados: la intensificación de los canales de movilización alternativos mediante la legalización de partidos de oposición adicionales, así como la creación de nuevas oportunidades para la competición y la representación en la palestra electoral y legislativa.

Esta etapa se denomina *liberalización* política: una apertura limitada del régimen autoritario en ciertos aspectos con el fin de librar la presión social, reteniendo algunos privilegios. La ampliación de las libertades cívicas y políticas, sin poner en riesgo el statu quo. Está sujeta a la disposición y sensibilidad de la élite gobernante para conceder espacios a los opositores. No garantiza una democratización plena, y en ocasiones, llegan a revertir determinados factores de riesgo desestabilizador que a la larga permiten recomponer las coaliciones dominantes y alianzas tradicionales. En situaciones de crisis política puede ser un factor de prolongación, pero también de potencial ruptura y cambio. La posibilidad de regresiones en sentido opuesto al deseable, es latente.¹⁸

La liberalización y la democratización implican gradualismo. No son sinónimos; sin las garantías de libertad individual y colectiva que entraña la primera, la segunda corre el riesgo de degenerar en un formalismo (democracias populares). Si no hay responsabilidad ante las masas e

régimen de Ernesto Zedillo, y se refleja en las incisivas críticas al gobierno y al Ejecutivo mismo. Véase también a César Cansino, *Modelos de Transición*. op. cit., p. 1 y 14.

¹⁸ La democratización comporta una *estrategia negociada*, un acuerdo efectivo entre los diversos actores por la transformación del régimen, así como una participación cada vez mayor de los ciudadanos en la toma de decisiones y en la rendición de cuentas de los gobiernos a la sociedad. Se alcanza con la instauración de procedimientos electorales participativos y competitivos, el reconocimiento de triunfos de la oposición, el establecimiento de una legislación electoral imparcial y la preeminencia de mecanismos constitucionales. También conlleva una *estrategia adaptativa* (capacidad de un régimen autoritario de flexibilizarse) con la que procura su continuidad, contención de las circunstancias que le son adversas o potencialmente desestabilizadoras, y retardo y debilitamiento de las posibilidades democratizadoras. César Cansino, *La Transición Mexicana 1977-2000*. Edit. CEPYCOM, México 2000, pp. 13-14 y “La transición política en México: dinámica y perspectiva”. *Estudios Políticos* FCPyS/UNAM, núm. 8 tercera época, México 1991, p. 13-15. Véase también a Kevin Middlebrook, *La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México*. O'Donnell y Schmitter. op cit., t. 2, p. 188 y t. 4, p. 20.

institucionalización de los grupos minoritarios en el segundo caso, la liberalización puede ser fácilmente manipulable y recortada según la conveniencia de los gobernantes. Son procesos que se coordinan y complementan para facilitar la transición, que por lo general, tiene como antecedente una crisis del régimen autoritario. No son forzosamente simultáneos o progresivos, suponen algún nivel de desestabilización: fracturas en la coalición dominante, pérdida de legitimidad y eficacia decisional del gobierno (crisis de gobernabilidad), y un ascenso de la movilización social conflictiva o de signo anti-régimen. La diferencia radica en el grado de presión que las diversas formas de oposición y las distintas élites ejercen. En presencia de un quiebre, la movilidad de recursos se incrementa y tal rearticulación puede ser el preámbulo de una negociación hacia la democracia. En su ausencia, toda apertura tiende a ser controlada y manipulada por la élite política de acuerdo a sus intereses, siendo el principal, la conservación del poder.

En suma, la transición de un régimen autoritario a uno democrático supone el cambio de un conjunto de arreglos institucionales y prácticas definidos y controlados discrecionalmente por la élite en el poder, a otro acuerdo en el que el funcionamiento de las estructuras y prácticas se sometan a la discusión, estén garantizadas por la Constitución, y sean respaldadas por la participación ciudadana y diversas instituciones independientes. Existen dos etapas en la instauración de un régimen democrático que forman parte de un mismo proceso histórico en donde cronológicamente, la segunda es consecuencia de la primera:

1. La transición depende de la concertación entre los actores político-partidarios que juegan un papel central en la conformación del marco legal que conlleve a la adquisición, permanencia y pérdida del poder, y en el desarrollo de una nueva cultura democrática.
2. La consolidación se refiere a la vigencia efectiva del régimen. La elaboración de aquellas condiciones políticas, económicas, sociales y socioculturales que permiten suponer la estabilidad de la democracia con mayor probabilidad. Depende de otros factores, como la viabilidad de la economía y la capacidad para satisfacer determinadas expectativas sociales.¹⁹

¹⁹ Dieter Nohlen, “Más democracia en América Latina: democratización y consolidación de la democracia en una perspectiva comparada” en Abraham Talavera (comp.). *Democratización, partidos políticos y procesos electorales, perspectivas de la modernización política*. IEPES/PRI, núm. 2, México, 1990, p 128. Guillermo O 'Donell

Para Laurence Whitehead, las transiciones terminan cuando se instala un núcleo básico de instituciones y autoridades democráticas con un alto grado de legitimidad, exentas de cuestionamientos por los propios grupos políticos. La disputa por el poder se canaliza electoralmente sin dificultades posteriores; hay pleno convencimiento de los grupos que participan en la arena política de que no hay otro camino distinto para obtenerlo de manera legítima. Requiere de un escenario favorable determinado por un pacto entre los involucrados en la redefinición de las reglas. Las dos tareas fundamentales de un gobierno democrático -si está dividido entre los que administran la democratización y quienes administran las demandas sociales- son: completar la transición por medios netamente pacifistas -no violentos- como opción de cambio y alternativa al evento revolucionario, asegurar la democratización e iniciar la consolidación.²⁰

Para ello se requiere, establecer modernos sistemas constitucionales y electorales; deshacerse de funcionarios; revocar o modificar leyes inadecuadas para la democracia; abolir o cambiar drásticamente instituciones como la policía secreta, y en relación con los sistemas de partido único: separar las funciones, propiedades e integrantes del partido y el gobierno; contrarrestar la combinación e interacción entre poca legitimidad y efectividad ante la imposibilidad de tratar los problemas, las limitaciones partidistas y las deficiencias de los líderes. La legitimidad descansa en el rendimiento de los gobernantes, y la del régimen, deriva del ámbito electoral y los procedimientos por lo que estos gobiernos se han formado. Por lo regular, tienen que enfrentar la disyuntiva de castigar la incompetencia, la corrupción y el fraude cometidos por funcionarios anteriores, o bien, basarse en la reconciliación entre los opositores y los que violaron los derechos humanos, instrumentando la amnistía.²¹

“Continuidades, transiciones y algunas paradojas”. *Cuadernos políticos* núm. 56, Era, México, enero-abril de 1989, p. 20.

²⁰ O'Donnell y Schmitter. t. 3, op cit., p. 66. La transición podría darse por terminada cuando: 1) los actores organizados lleguen a un acuerdo sobre la reforma del Estado; 2) se pongan las bases para un crecimiento sostenido de largo plazo de la economía; y 3) se establezcan las políticas de Estado para incorporar a los excluidos del desarrollo. José Blanco, “La transición”. *La Jornada*, 24 de septiembre del 2000, p 20.

²¹ Los grupos desacreditados por haber estado asociados con el régimen autoritario, restablecen su legitimidad e influencia. En los fuertes que se autodisolvieron, no se juzgaron. En los débiles que se derrumbaron fueron castigados siempre y cuando, el nuevo gobierno los sentenciara con rapidez. El apoyo popular y la indignación se marchitan con el tiempo, la justicia tiene que llegar de inmediato o no lo hace nunca. Samuel Huntington, op. cit., p 256.

1.1.5 Cambio político.

Leonardo Morlino, define al cambio político como "cualquier transformación que acontezca en el sistema político y/o alguno de sus componentes..." Puede ocurrir a nivel de:

- Comunidad política: personas o grupos activos que pueden incidir en el sistema (cultura política). Así como sindicatos, partidos, corporaciones, etc.
- El comportamiento de los actores políticos (partidos, grupos de interés, movimientos sociales, representantes del poder, protagonistas del cambio, etc.), la configuración de sus relaciones y acciones, y los condicionamientos de tipo económico, cultural, internacional, etc. que permiten detectar las precondiciones estructurales del cambio, los fenómenos que lo impulsan, y el ritmo y los alcances de la transición. Lo que implica estudiar, no sólo el cambio *de*, sino *en* los regímenes políticos.
- Régimen: valores, normas, ideologías, principios, creencias dominantes o en competencia, como mecanismos de convivencia o interacción admitidas tácitamente que influyen específicamente en las normas formalizadas para la resolución pacífica de los conflictos, en los procedimientos y estructuras de autoridad.
- Estructuras de autoridad: de decisión (distribución de costos y beneficios) y coerción (ejecutan las decisiones, forzan la obediencia y extraen los recursos de la sociedad). Permiten ubicar las estrategias que se configuran antes y después del cambio por parte de los actores y coaliciones dominantes para los acuerdos y alianzas.²²

Una metamorfosis absoluta del sistema político, o sólo ciertas modificaciones en su interior.

Dimensiones del cambio:

- Continuo-discontinuo (factor tiempo).

²² Leonardo Morlino, *Cómo cambian los regímenes políticos. Instrumentos de análisis*. Edit. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid España 1985, p 44 y 47.

Continuo; modificaciones de carácter incremental, las cuales pueden ser profundas pero tienen una concreción en el largo plazo a favor del régimen. Hay una mayor intervención de actores identificados con el régimen de partida.

Discontinuo; transformaciones importantes en periodos cortos, pero en el largo plazo quedan aisladas y diluidas las del basamento institucional que son las más relevantes.

- Pacífico-violento; si los índices de violencia son controlables, quién los controla y contra quién se ejercen (asesinatos políticos, represión a opositores o afines). Tiene alcances inciertos; pueden o no acelerar el cambio, provocar una reacción social, una escalada de represión de las oposiciones y la retractación del gobierno en los cambios ya pactados.
- Compensado-descompensado; no todos los componentes del sistema cambian en el mismo sentido, a un tiempo. Mientras unos manifiestan modificaciones significativas, otros pueden presentar un refuerzo de sus características tradicionales.
- Fundamental-marginal (profundidad).

Fundamental, el sistema esta sujeto a alteraciones en sus elementos constitutivos. En el ámbito de la comunidad política: ampliación del derecho al sufragio a los anteriormente excluidos, grupos sociales que adquieren una función preponderante o subalterna pero decisiva, surgimiento de estructuras intermedias que modifican la correlación de fuerzas e imponen nuevas reglas. A nivel de régimen: la distribución para disponer de los recursos; sistema electoral: tránsito de un sistema competitivo a otro semicompetitivo o de no competencia, o la inversa; de democracia a dictadura, o viceversa; de central a descentralizado, etc.; una nueva relación entre los partidos, las instancias legislativas, ejecutivas y judiciales. La competencia del Estado en la actividad socioeconómica; del monopolio a la liberalización y apertura o viceversa; de la administración del orden y la justicia a un control más estrecho. Se acelera y se lleva a un punto de no retorno, convirtiéndose en otro.

Marginal; cuando sólo hay renovación de los titulares y/o roles importantes de la estructura de autoridad; su desaparición no trastoca las estructuras políticas, tienen un efecto cosmético o de refuncionalización del régimen autoritario.

- Orientado-no orientado (dirección).

Orientado; consenso con base en determinados fines y valores.

No orientado; características imprevisibles e incontrolables, o resultado de cambios externos.

- En expansión-en contracción. No puede considerarse como unilineal o irreversible.

En expansión; cuando sus estructuras económicas, políticas, sociales y culturales logran dirigir e interpretar las variaciones sociales, el tránsito de un estadio a otro, la funcionalidad y consolidación de las instituciones (partidos, sindicatos, organizaciones sociales, iglesias, ejército, etc).

La contracción es sinónimo de inmovilidad o inadaptación a las innovaciones; decadencia e inestabilidad; desmovilización de grupos activos, uno solo alcanza el monopolio del poder tras haber anulado la influencia de otros que participaban en el proceso de elaborar y aplicar decisiones; desaparición de estructuras asociativas intermedias; disociación entre ideologías y creencias en el sentido de expulsión de ciertos valores presentes en la sociedad civil; menor complejidad y articulación de las distintas estructuras que acompaña a la disgregación y hundimiento de un sistema. Estos cambios pueden tener lugar de uno en uno, más de uno a la vez, o todos simultáneamente y en grado diverso.

- Innovador-no innovador (contenido).

Innovador; nuevos elementos en los componentes del sistema, modificaciones substanciales a características ya establecidas con anterioridad que alteran el sentido y profundidad del cambio.

No innovador; sigue patrones tradicionales de reproducción de las estructuras existentes, sobre todo las de intermediación, como los partidos y sindicatos.

- Acelerado-lento. Referente a la velocidad de la transformación, en función de un tiempo histórico definido.

- Interno-externo.

Interno; si procede del propio sistema por la vía gradualista o reformista.

Externo; cuando se producen acontecimientos en los otros tipos de sistema (económico, social o cultural) o en un contexto extranjero (un gobierno en particular, una parte o la totalidad de la comunidad internacional) que promueven y incitan acontecimientos, alterando los factores económicos, alentando y organizando una oposición (civil, militar, pacífica o violenta) o interviniendo directamente, rompiéndolo de facto, cambiando por otro afín o no, a los intereses de sus habitantes.

➤ Histórico (definido-indefinido). Ubicación en el tiempo.

Definido; mutaciones históricas que han sucedido en determinadas épocas, responden a sucesos que no podrían repetirse (el descubrimiento de América, las revoluciones de independencia, consolidación de los estados nacionales, etc.) .

Indefinido; podrían presentarse en otras etapas o de manera recurrente, son susceptibles de repetirse (aparición o desaparición de regímenes, movimientos sociales y políticos, etc.).²³

Por lo regular, los procesos de cambio político ocurren en el plano del régimen y no en el del sistema. Desde esta perspectiva, la transición es observable en el sistema de partidos, en los sistemas electorales y en las leyes e instituciones específicas. Cuando las cosas van mal, cambian los gobiernos, no los regímenes.

1.2 El Presidente frente al cambio político en México.

Hasta antes de la alternancia, diversos autores se referían al régimen político mexicano caracterizándolo como formalmente autoritario, corporativo y federal, cooperativo y centralista que posibilitó una larga estabilidad y demostró una enorme capacidad de adaptación, al lograr contar con el consenso activo y pasivo de la población. La movilización de la sociedad fue controlada por los aparatos del Estado. Se distinguió por el control de la vida partidaria y la promoción de oposiciones leales; presidencialista con pluralismo limitado y no plenamente garantizado; corporativo estatal con elecciones no competitivas y de partido hegemónico; una justificación ideológica totalizadora y originalmente incluyente, que a pesar del cambio democrático aun no fenece del todo: el llamado *nacionalismo revolucionario*, ideal emanado de la Revolución de 1910.²⁴

²³ Ibid., pp 25-26.

²⁴ En el estudio de transición coordinado por O'Donnell, se le asumía como una forma menos severa de gobierno autoritario; Leonardo Morlino en el Manual de Ciencia Política, señalaba que era una cuasidemocracia y para Giovanni Sartori en partidos y sistemas de partidos, una democracia sui generis.

1.2.1 Construcción, consolidación y apogeo del Presidente y el partido: 1929-1968.

Mientras, que en un régimen presidencial se tienen acotadas y delimitadas constitucionalmente las facultades del Ejecutivo con apego estricto a las instituciones; el presidencialismo es entendido como el exceso en el desarrollo de la función presidencial. Se caracteriza por el debilitamiento de los demás poderes, particularmente el legislativo y una concentración excesiva de atribuciones en manos de una sola persona: el Presidente de la República. Una evidente supremacía de los intereses presidenciales sobre la clase política²⁵ y una presencia permanente del Estado en lo económico, social y político. Estas características no son exclusivas de México, son muy comunes en la mayoría de los gobiernos, aún en los organismos internacionales. Las posibilidades de cambio y progreso por los cauces legales están representadas por el presidente, restarle influencia cuando no hay nada que lo supla, acumularía beneficios no para el pueblo en general, sino para los individuos y grupos con mayor capacidad de poder.

La gran preocupación en cuanto a la organización del gobierno, era cómo lograr un Ejecutivo fuerte ante la peligrosa cercanía con los Estados Unidos, los riesgos de desintegración del territorio, las tareas de reorganización social y económica que le imponía la Revolución de 1910 y el papel que desempeñaría en la vida política del país. Un Estado regulador de los conflictos, promotor del desarrollo y el bienestar social en una economía débiles. Un poder político que mantuviera los equilibrios de la Federación, apoyara la identidad cultural y pudiera disminuir las diferencias sociales, sosteniendo una posición soberana frente al exterior.²⁶

La fuente de poder presidencial formal e informal en México, se encuentra en la Constitución de 1917 que dio origen al *presidencialismo constitucional*. Establece la voluntad del pueblo para constituirse en una república representativa, democrática y federal, en la que el interés general debe prevalecer sobre el particular. La forma de gobierno tiene como base el principio de división

²⁵ También llamada *clase dirigente*, la cual desempeña todas las funciones políticas, monopoliza el poder y disfruta de las ventajas que van unidas a él... una minoría de personas influyentes en la dirección de la cosa pública. Gaetano Mosca, *La clase política*. Edit. FCE México 1995, p 106.

²⁶ La Constitución de 1857, le dio demasiado poder al Congreso, inmovilizando al presidente. Desde el siglo XIX, se hizo patente la necesidad de un Poder Ejecutivo que pudiera conducir en lo político y económico un país altamente fragmentado por conflictos internos. Benito Juárez, recurrió al uso de facultades extraordinarias y Porfirio Díaz, gobernó dejando de lado la legalidad constitucional. Véase a Emilio Rabasa, *La Constitución y la Dictadura. Estudio sobre la organización política de México*. Edit. Porrúa, México 1968, 246 pp.

de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial (frenos y contrapesos). El acceso a la Presidencia y al Legislativo se daba a través de un principio monárquico, en el sentido de poder unipersonal, que al mismo tiempo, requería una forma republicana para mantenerse vía elecciones periódicas validadas por la sociedad.

El proceso de institucionalización inicia con Plutarco Elías Calles, quien condujo políticamente la crisis sucesoria en 1929 y creó el Partido Nacional Revolucionario (PNR) -que en sus distintas etapas: Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y Revolucionario Institucional (PRI)- sentó las bases del sistema político. Con el fin de someter las posibilidades de rebelión militar y división política, aglutinó a todas las fuerzas revolucionarias entonces dispersas (la lucha electoral en lugar de la disputa armada), instituyéndose el denominado *maximato* caracterizado por la notoria influencia real ejercida sobre las autoridades formales de la federación. La figura del caudillo militar dominó el terreno político hasta 1934, cuando fue eliminada con su salida al extranjero. Lázaro Cárdenas (1934-1940), liquidó la posibilidad de que surgieran otros al margen del poder constituido. El presidencialismo mexicano fundado en un sistema de gobierno paternalista y autoritario derivado del carisma del caudillo, se convirtió en uno basado en el cargo institucional del Presidente de la República.

Durante este periodo, se instrumentaron las reformas sociales desprendidas del movimiento revolucionario: el reparto agrario, y contra la presión externa, la nacionalización del petróleo que no sólo fue un factor económico, dado que las compañías petroleras extranjeras intervenían constantemente en la política interna. La organización de los sindicatos oficiales y las relaciones laborales, conllevaron a una alianza histórica con los obreros que derivaría en un pacto corporativo. El programa cardenista encontró en la política de masas vinculada al aparato corporatista, su principal apoyo y eje articulador, al expresar un compromiso ineludible con las demandas populares. Cárdenas fortaleció en el partido los sustentos sociales del régimen, logrando consolidar la autonomía presidencial.²⁷

"En primer lugar, este sistema aparece como alianza institucionalizada de grupos sociales organizados como poderes de hecho; en segundo lugar, el presidente ha sido promovido

²⁷ Véase a Arnaldo Córdova, *La política de masas del cardenismo*. Edit. Era, México 1974, 219 pp.

constitucionalmente con poderes extraordinarios permanentes; en tercer lugar, el presidente aparece como el árbitro supremo a cuya representatividad todos los grupos someten sus discrepancias y por cuyo conducto legitiman sus intereses; en cuarto lugar, se mantiene y se estimula en las masas el culto, no sólo a la personalidad del presidente, sino al poder presidencial; en quinto lugar, se utilizan formas tradicionales de relación personal, el compadrazgo y el servilismo, como formas de dependencia y control del personal político puesto al servicio del presidente y de la administración que encabeza... El presidente ha dejado de ser una persona. Es una institución. La asociación y los conflictos de las masas se han institucionalizado..."²⁸

El Poder Ejecutivo es autónomo, unitario y unipersonal. Constitucionalmente, su ejercicio se deposita en un solo individuo que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" (artículo 80 al 89), es electo democráticamente por sufragio universal, libre, directo y secreto para un periodo de seis años sin posibilidad de reelección. La autoridad del gobierno al interior y del Estado al exterior recae en el Ejecutivo Federal, a quien le corresponde la aplicación o ejecución de las leyes y la administración pública federal en su conjunto. Es al mismo tiempo, jefe de Estado y de gobierno; comandante de las fuerzas armadas y responsable de la política exterior. Tiene facultades no sólo jurídicas, sino también de orden político, militar y administrativo en materia agraria, laboral, educativa, minera, petrolera, de electrificación, política monetaria, financiera y bancaria, seguridad social, culto religioso, de veto y otras más.

Destacaron las denominadas *facultades meta o extraconstitucionales*²⁹ que hasta hace poco detentaba el presidente: ser jefe del partido -el PRI- y en su momento de la masonería, la cual ejerció un papel predominante en la política; de los sectores obrero, popular y campesino; la posibilidad de designar a su sucesor a través del partido; el nombramiento de gobernadores, senadores, la mayoría de los diputados y de los principales presidentes municipales.³⁰ La decisión presidencial ignoraba las instancias electorales formales, pero permitía una salida aceptable para las partes en conflicto. Era -y aún lo es, en cierta medida- el árbitro principal y el que dirimía los

²⁸ Arnaldo Córdova, *La formación del poder político en México*. Edit. Era, México 1979, p 57.

²⁹ Véase a Jorge Carpizo McGregor, *El presidencialismo mexicano*. Edit. Siglo XXI, México 2003 y a Ricardo Espinoza Toledo (coord.), *Presidencialismo*. Congreso Nacional de Ciencia Política, UAM, IFE y el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México 1997, p 10.

³⁰ El presidente Adolfo Ruiz Cortines, solía decir: a los gobernadores, senadores y diputados federales los pone el Presidente; a los diputados locales los ponen los gobernadores y a los presidentes municipales los pone el pueblo. (Entrevista con el Lic. Enrique González Pedrero, ex gobernador de Tabasco y ex senador de la República).

litigios entre la clase política y el ámbito privado y social, lo que le daba un carácter integrador, y le permitía mantener la armonía y el orden.

Las facultades metaconstitucionales no dependían de su voluntad exclusiva, sino de la obediencia del conjunto de dirigentes y líderes, así como del manejo político. Los sectores obrero, agrario y popular tenían cuotas de representación en las listas de candidatos al Congreso y gubernaturas, a cambio de su lealtad. Por décadas, el contacto entre el gobierno y los diversos grupos se dio a través de la estructura clientelar y corporativa. Las disposiciones constitucionales y el propio ejercicio político, instauraron y consolidaron un presidencialismo fuerte que se legitimaba electoralmente a través del sistema y de un partido que lidereó la lucha por el poder, anulando y restringiendo el desarrollo opositor, y fue capaz de garantizar su permanencia y monopolizar durante setenta años la dirección política, administrativa, económica y social del país. Siendo uno de sus principales méritos, haber garantizado una relativa estabilidad y paz social.

Pese a todo lo anterior, no se puede argumentar bajo ningún concepto que el poder presidencial goce de una capacidad absoluta que le permita operar al margen de todo, en la medida que se ha visto obligado a negociar todas las políticas gubernamentales. El presidente no puede tomar arbitrariamente una decisión por sí solo, por lo que muchas veces no consigue lo que quiere. Sin desdeñar su influencia, la realidad es que desempeña una función más bien secundaria en lo referente a las decisiones políticas y económicas. Aunque ejerce una hegemonía real sobre los otros dos poderes, se tiene que adecuar a las condiciones demarcadas por los diferentes grupos dominantes tanto internos como externos, vía consultas que tienden a ser más privadas que públicas. A lo largo de su existencia, no ha estado exento de presiones de diversa índole y magnitud por parte: a) de las clases populares en contra de la austeridad económica; b) de los sectores medios por más representación y c) de las élites de negocios, e indirectamente, de los acreedores internacionales por más intervención en política.³¹

³¹ Carlos Salinas De Gortari, deshace la mayor ilusión pública del México moderno: que en la política hay un jefe todopoderoso, el Señor Presidente. La realidad es que puede ser el mandamás máximo, el individuo más poderoso del país o puede ser que no; depende de lo que está en peligro. Pero probablemente nunca ha podido ni contra otros dos de los muy fuertes, si juntos se le oponen. Puede mandar como quiera, pero tiene que negociar día y noche para que sus órdenes sean cumplidas, y aun así, a menudo corren el riesgo de caer en un vacío, todo es lucha. La intriga, el cálculo privado de fuerzas, antes que el debate público. Los pactos son secretos y tenues. La verdadera lucha política no era la que se daba entre el gobierno priísta y la oposición, sino la que tenía lugar dentro del gobierno mismo. Reconoció el doblez de lo que llama *la nomenklatura mexicana*, al definirla como los grupos del

Cabe señalar, que en esta fase se dio un crecimiento económico sin paralelo en todo el siglo XX. De ahí, que el régimen hubiera podido funcionar sin contratiempos importantes que afectaran su permanencia.

2. Construcción de la pluralidad política: 1968-1989.

Numerosos estudios y análisis han subrayado la liberalización política desarrollada en México, especialmente desde finales de los setenta. Por lo que en este espacio, sólo haremos algunas consideraciones muy puntuales que nos sirvan de referencia. Desde finales de la década de los ochentas, el tema de la transición a la democracia, se convirtió en uno de los más controvertidos del debate político. El segmento de los que la aceptan, aún no han logrado ponerse de acuerdo sobre el punto de partida y llegada: Para algunos, inició en 1968, 1977, 1988, 1996, otros la ubican en el 2000. Se ha llegado a argumentar que hemos atravesado por varias transiciones, o bien que nos encontramos en una etapa previa, pero no se precisan sus características. Para otros, basta la existencia de un sistema de partidos competitivo o la imposición de límites a las facultades *metaconstitucionales* del Presidente. Existen dos posiciones contrapuestas: los que piensan que aún no se inaugura y los que suponen que con la sola alternancia, ya hemos arribado a un régimen plenamente democrático.³²

Dentro de la larga fase de dominio y gobierno del PRI se construyeron las condiciones de la competencia, la pluralidad y la alternancia. Uno de los detonantes principales que impulsaron la serie de reformas que terminaron por concretar el cambio en el 2000, fue el movimiento

nacionalismo arcaico que durante años se beneficiaron de la economía dirigida, de las elecciones controladas y del sistema clientelar de los programas sociales. Un *grupo compacto* de administradores altamente calificados, sin ideología específica y con una lealtad a toda prueba. Véase a Carlos Salinas de Gortari, *México: Un paso difícil hacia la modernidad*. Plaza János, Barcelona 2000, 1393 pp.

³² En esta posición se encuentra José Woldenberg, para quien la transición concluyó en 1997. Las elecciones de 2000, se realizaron en un marco democrático: el gobierno que pierde reconoce al ganador, un Congreso sin mayoría de ningún partido, los medios de comunicación hicieron una cobertura amplia y extensa de esa jornada y todo pudo darse de manera pacífica. No es la arcadia, no es el paraíso, sino un régimen democrático donde la pluralidad política puede expresarse, crearse, convivir y competir de manera institucional, pacífica y ordenada”. Está declaración pasa por alto algo muy importante: la equidad en la competencia, puesta en duda tras los escándalos financieros y los millonarios gastos de campaña de los dos principales partidos (PRI y PAN), sin contar con que se reduce a un enfoque puramente procedimental. Del Collado Fernando, “Entrevista a José Woldenberg”. *Enfoque*, 13 de octubre del 2002, p 7. Tal y como el PRI lo hiciera con la Revolución, el PAN intentó adjudicarse la institucionalización de la transición, convirtiéndola en un proceso inacabable en el que siempre habrá alguna reforma pendiente.

estudiantil de 1968 que sintetizaba el reclamo de los más diversos sectores contra el hegemonismo y por mayores garantías para la participación y el disenso. La represión puso en evidencia el autoritarismo del sistema, y marcó el ascenso gradual de muy diversas formas de protesta y lucha en distintos espacios, incluso a nivel de guerrilla urbana y rural, que en conjunto, expresaron el agotamiento de un modelo incapaz de dar cabida a una diversidad que no quería ni podía reconocerse en el llamado partido casi único. Los movimientos estudiantiles en distintas universidades de provincia, las agrupaciones guerrilleras, la insurgencia sindical, la reagrupación en el campo, la aparición de revistas y nuevas organizaciones, emplazaron al sistema a una mayor apertura y democratización de las estructuras políticas.³³

El impacto de la crisis económica, que fue más notorio en las zonas urbanas y en las clases medias: descenso del nivel de vida, surgimiento de colonias populares, carencia de servicios y atención social, etc., inició un sostenido debate acerca de las deficiencias y contradicciones del desarrollo y el mito de la Revolución que abanderaba el logro progresivo de justicia socioeconómica y política.³⁴ La atención se focalizó en la falta de oportunidades de empleo, el acceso limitado a los puestos públicos, la creciente desigualdad y contracción del ingreso, el estancamiento de la producción agrícola, una alta tasa de migración rural-urbana, e incapacidad del sistema educativo para cubrir una clase media urbana en expansión (la mayor parte de estos dilemas no son inéditos, aún subsisten).

La liberalización implementada a finales de los 70s, confirma un primer nivel de deterioro: fracturas en el pacto corporativo; crisis de legitimidad evidenciada por el creciente abstencionismo ante elecciones sin opciones ni oposiciones reales (en 1976, el único candidato presidencial fue el del PRI) y riesgo de desestabilización por las movilizaciones sociales. La hábil

³³ Los movimientos de la izquierda -desde los estudiantes del 68 y del 71, incluyendo el neocardenismo y el neozapatismo, así como, el centro y la derecha democrática -el navismo de San Luis Potosí, el panismo de Chihuahua, el neopanismo y el foxismo-, propiciaron en conjunto la salida del PRI. César Cansino, *La transición política en México. Dinámica y perspectivas*. op. cit., pp 7-41. José Woldenberg, "Transición, partidos y grupos de interés". *Foro Electoral*, IFE, núm. 10, México 1992, p 25.

³⁴ La Revolución en su momento, frenó a los militares como no lo hizo ninguna sociedad latinoamericana y aunque abandonó muchos de sus postulados entre los que destaca su aspecto democrático, mantuvo otros como la no reelección que impuso límites a los gobernantes. Los preceptos revolucionarios de justicia social y nacionalismo, han vuelto a cobrar vigencia frente al fracaso neoliberal y la globalización. Véase, entrevista al historiador austriaco Friedrich Katz. *Enfoque*, 22 de junio de 2002.

intervención gubernamental para conjurar tales circunstancias, descubrió la existencia de un alto nivel de institucionalización.

En un marco como el mexicano, donde el presidente juega un rol fundamental, éste bien puede ser un factor de democratización, o un obstáculo. Su enorme legitimación coadyuvaba a que tuviera una gran capacidad decisional para dirigir el proceso, aunque al mismo tiempo, implicará su eventual reducción. En gran medida, define las principales limitaciones y alcances de la reforma política.³⁵ Sin soslayar los contrapesos (empresariales, militares, sindicales y regionales) existentes al interior del régimen, cuya influencia empezó a hacerse patente con Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), quien con un renovado discurso populista y conciliador, buscó integrar a la vida económica y política a las clases medias y a los sectores intelectuales.³⁶

El descenso de la eficacia decisional en materia económica, intensificó las fracturas al interior de la clase política y generó nuevas expresiones de descontento. José López Portillo (1976-1982), asumió el gobierno en condiciones críticas, no sólo en lo económico y social, sino principalmente en lo político. En 1977, planteó una reforma administrativa y política que formalmente abrió la posibilidad de mayores transformaciones al promover la participación conjunta del gobierno, los empresarios y las organizaciones de los trabajadores en la formación de las políticas, haciéndose patente el restablecimiento de las alianzas tradicionales bajo su tutela. Se trataba de reunificar a la coalición dominante y neutralizar institucionalmente el impacto de la movilización social. Al final del sexenio, las tentativas gubernamentales terminaron por explotar con la nacionalización de la banca en septiembre de 1982. Políticamente, esta medida tuvo dos efectos: nuevas fricciones con la burguesía financiera y reconquista temporal de algunos sectores populares, al destacarse -en apariencia- el carácter nacionalista, popular y revolucionario del Estado.³⁷

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) de 1977, estableció un marco más propicio para la paulatina democratización de las relaciones políticas, al crear nuevas oportunidades para la competición y la representación en la palestra electoral y

³⁵ *Proceso*, núm. 617, 29 de agosto de 1988, pp 14-17.

³⁶ De 1940 a 1976, el régimen experimentó pocos y aislados cambios en materia electoral. Los primeros, en 1973 con los llamados *diputados de partido*. Becerra R., Salazar P., Woldenberg José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. Edit. Cal y Arena, México 2000.

³⁷ Cansino César. *La transición política en México. Dinámica y perspectivas*. op. cit., pp 7-41.

legislativa. Incrementó el número y diversidad ideológica de los partidos oficialmente inscritos, y de fuerzas hasta entonces marginadas de los canales de expresión, regulando su acceso a los medios de comunicación. Antes de 1977, el sistema de partidos era excluyente, vetaba la participación institucional de casi todas las izquierdas, y la de formaciones regionales y candidaturas independientes. Contemplaba solamente a cuatro: el Partido Acción Nacional (PAN), el Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el Revolucionario Institucional (PRI) y el Popular Socialista (PPS). El PARM y el PPS, recurrían sistemáticamente a la alianza con el partido hegemónico. Si bien, se levantaron las restricciones al Partido Comunista Mexicano (PCM), se siguió proscribiendo al resto. También en el ámbito local, se percibió un aumento en el número de alternativas políticas. El 70% de los comicios municipales, no tenían opción. En esa proporción de ayuntamientos, solamente el PRI presentaba candidatos. Los *nuevos* partidos: el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Socialdemócrata, el Demócrata Mexicano (PDM), el PST y el PCM, y a finales de 1981; con la convergencia del PCM, el Partido del Pueblo Mexicano, el Socialista Revolucionario, el Movimiento de Acción y Unidad Socialista y el Acción Popular, se fundaría el Partido Socialista Unificado de México (PSUM).³⁸

La reforma política de 1977, intentó contrarrestar la ausencia de reglas claras y normar la "clandestinidad" en que actuaba la oposición. Su contenido fue bastante innovador, en una época en la que el predominio priísta era indiscutible. Fue pensada para fortalecer el sistema de gobierno y controlar a la oposición; tenía la virtud de regular la confrontación. En síntesis, fueron tres las modificaciones legales más importantes: 1) se declaró a los partidos, entidades de interés público; 2) incorporó la figura de registro condicionado que abrió la competencia a las fuerzas más significativas de la izquierda hasta entonces marginadas, como el PCM, aceptando la vía electoral para promover el cambio y de esa manera, evitar que fuera un semillero de guerrilleros; fijó como requisito mínimo el 1.5% de la votación nacional emitida para que un partido obtuviera su registro definitivo; y 3) se concretó la apertura a la pluralidad política en el Congreso, al dar cabida a diputados de representación proporcional, institucionalizando y al mismo tiempo fragmentando, el sistema de partidos en varios *minipartidos* que en no pocas ocasiones, se

³⁸ Véase a Leonardo Valdéz Zurita v Mina Pickarewicz Sigal, "La organización de las elecciones" en Pablo González Casanova (coord.), *Segundo informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988*. Edit. Siglo XXI, México 1990, p 57. Kervin J. Middlebrook, *La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México*. O'Donell, t.2. op cit, pp. 187-224.

alinearon para apoyar a los candidatos oficiales a cambio de algún escaño en la Cámara de Diputados, que aumentó a 400 el número de sus integrantes: 300 de mayoría y 100 de representación.³⁹

También alteró los preceptos que regían las elecciones. Por primera vez, se regularon aspectos relacionados con: el concepto, naturaleza, prerrogativas, financiamiento y funciones, y con poco éxito, el recurso de reclamación, que involucró a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tal reforma tuvo sin embargo, un carácter todavía limitado y restrictivo. No trastornaba el desequilibrio real entre los poderes; seguía concediendo amplias ventajas al gobierno y al PRI en los colegios electorales dictaminadores, garantizándole la mayoría en el Legislativo. Prevalcieron muchas de las prácticas clientelistas de promoción del voto y con frecuencia fueron impugnados fraudes, por parte de la oposición. La liberalización política (1977-1984) fue plenamente funcional a los objetivos del régimen: abrió espacios a la oposición y reforzó la legitimidad de las instituciones, sin ponerlo en mayores aprietos, ni afectar la hegemonía del partido. Su trascendencia radica en que tuvo un efecto desencadenante, ya que puso en marcha reformas posteriores dirigidas principalmente a los órganos electorales.⁴⁰

Para recuperar la confianza de los sectores financieros y ante las presiones de los acreedores internacionales, el gobierno de Miguel De La Madrid Hurtado (1982-1988) implementó una política de corte neoliberal –vigente hasta la fecha-, basada en la apertura comercial, el fomento del mercado, la reprivatización de la economía y en la renegociación con la banca privada internacional para el pago de la deuda externa, lo que significó mayor austeridad y agravamiento de las condiciones de vida de cada vez más amplios sectores de la población. No pudo revertir la crisis económica, cuyo punto de inflexión se había manifestado con la caída de los precios del petróleo y el aumento creciente de las tasas de interés.

La reforma de 1986 que creó el Código Federal Electoral, tampoco representó un gran avance, por la desproporcionada sobrerrepresentación del PRI en los órganos electorales. Las elecciones habían confirmado las pocas posibilidades de la oposición de afirmarse en condiciones

³⁹ ¿Qué es la reforma política?

⁴⁰ Cansino César. *La transición política en México. Dinámica y perspectivas*, op. cit., pp 7-41.

igualitarias, aunque alentaron un ligero ascenso de la participación ciudadana y la motivaron a perfeccionar sus formas de organización social en busca de apoyos. La funcionalidad del proceso de liberalización, comenzó a deteriorarse y a operar negativamente entre 1985 y 1988 (años de rebeliones electorales). Los comicios para gobernador en algunos estados, especialmente del norte, mostraron el bajo nivel de legitimidad del PRI, y el endurecimiento o cerrazón del gobierno ante reclamos de triunfos por parte de la oposición, como en Chihuahua (1986) donde se suscitaron conflictos y movilizaciones -particularmente del PAN- contra las prácticas fraudulentas, y por el desconocimiento de su triunfo.⁴¹

Hasta mediados de los ochenta, los candidatos priístas eran seguros vencedores en las contiendas electorales que sólo servían para cumplir en apariencia con las formalidades propias de un régimen democrático al permitir la celebración ininterrumpida de elecciones, manteniéndose la lealtad al Ejecutivo. Para garantizarlo, el sistema recurrió a todo tipo de recursos, desde utilizar toda la maquinaria electoral legal, hasta la ejecución de fraudes encubiertos o declarados. Durante mucho tiempo la hegemonía de un partido y la no competitividad, fueron el signo distintivo. La fuerza presidencial, quedó cada vez más asociada a la disciplina vertical de la burocracia política. Mientras que la del partido, derivaba de ser el principal vehículo de reclutamiento de cargos a través del cual, el presidente determinaba el ascenso de los políticos y administradores del Estado, alcanzando un gran predominio social y económico. El Congreso era controlado por la mayoría priísta; así como el territorio (gobiernos estatales y presidencias municipales). Frente a la no reelección, la sucesión presidencial se identificó como una decisión personal del presidente saliente. Pese a estar rodeada por un cabildeo entre los principales grupos políticos y de presión.

En 1988, se percibió por primera vez el cambio político por la vía democrática, al menos como una posibilidad, al ponerse en jaque al sistema. En cierta medida, las características que asumió la oposición, tienen su origen en las propias fracturas internas del régimen. El recalcitrante autoritarismo y la verticalidad en la toma de decisiones, se convirtieron en los principales detonantes que condujeron a miembros connotados del propio PRI, encabezados por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo a formar -frente a las elecciones federales de ese año- una *Corriente Democrática* para promover la democratización del partido y demandar un proceso

⁴¹ Ibid., pp 7-41.

abierto en la elección del candidato presidencial. En una actitud de franca rebeldía, pretendieron acabar con una de las reglas no escritas del sistema: la facultad discrecional del presidente para designar a su sucesor. Sin embargo, los viejos vicios e inercias subsistieron, impidiendo democratizar los procedimientos. En esa ocasión, se instrumentó una *pasarela* con seis *distinguidos* priístas que presentaron sus propuestas en diversos foros, pero de antemano se sabía quien sería el elegido. La imposición del *favorito* del Presidente, le causó al PRI una escisión significativa (aunque en determinados casos debe hablarse de expulsión) y un importante declive electoral.⁴²

Se delinearon tres grandes fuerzas: 1) el PRI, 2) el neocardenismo, representado por la alianza del Frente Democrático Nacional (FDN) con partidos de diversas orientaciones de izquierda, movimientos sociales, sectores medios y populares, representantes políticos antes vinculados al PRI, una buena parte del gremialismo independiente e incluso oficial, algunas fracciones del sector público, y de manera difusa, el ejército. Cárdenas, proclamó la recuperación del proyecto social original de la Revolución Mexicana, cuestionando el tipo de políticas impopulares implementadas, y 3) el PAN (neopanismo), que incrementó sus recursos gracias al apoyo de su militancia y de importantes representantes del sector empresarial, sin desconocer el abiertamente expresado por una parte del clero católico.

Las elecciones de 1988 fueron las más cuestionadas de la historia reciente, por las incontables irregularidades de las que estuvieron revestidas, y en las que todo el aparato de Estado se dio a la tarea de lograr -a cualquier precio- pasando por encima de la legalidad, el triunfo del candidato

⁴² Aunque ésta fue una coyuntura particularmente importante por las circunstancias en que sucedió, destacan otros casos de ruptura institucional. En 1929, José Vasconcelos; en 1940, Juan Andrew Almazán; en 1946, Ezequiel Padilla y en 1952, Miguel Henríquez Guzmán, intentaron sin éxito -al igual que Cuauhtémoc Cárdenas-, enfrentar la entonces poderosa maquinaria priísta que contaba con un alto grado de institucionalización y una fuerte disciplina organizativa. Es a partir de la conflictiva elección presidencial de 1988, que se comienza a hablar en México de la transición de un régimen político autoritario a uno más abierto y competitivo. Véase a Enrique González Pedrero, *La Lección de la Elección*. México 1988. La unidad y disciplina partidista que caracterizaba al PRI y que antaño había probado su eficacia a partir de prácticas de tipo clientelar, como la concesión de posiciones en la administración pública a los que no resultaran favorecidos en los procesos internos de selección de candidatos, se empezó a relajar con el surgimiento de un sistema de partidos más competitivo que amplió las posibilidades de desarrollo político para los militantes priístas carentes de oportunidades externas, por el control hegemónico que ejerciera el partido. La lucha por el poder y las divisiones internas entre los llamados dinosaurios y tecnócratas afloraron, ocasionando importantes escisiones que presagiaron equivocadamente su eventual desaparición. La estructura corporativa del PRI, dejó de ser una garantía para articular el apoyo electoral de todos sus agremiados, como resultado del crecimiento y reforzamiento de diversos grupos sociales antagonistas derivados en parte, de la imposición de Carlos Salinas.

oficial, Carlos Salinas de Gortari. El descrédito en las instituciones electorales, ocasionado por la manipulación de los resultados motivó a que amplios sectores se manifestaran a favor de renovar radicalmente las condiciones del juego y a establecer reglas más equitativas que dotaran de confianza, credibilidad y transparencia a la organización electoral en su conjunto.

La ausencia de una normatividad que equilibrara la participación y la competencia electoral, la acumulación de errores en materia política y económica (una modernización acelerada, como consecuencia de las transformaciones ocurridas en el mundo), la evidente inequidad y la crisis fiscal de los últimos gobiernos priístas, así como la cerrazón y el autoritarismo de las estructuras que obstaculizaban la expresión de las inconformidades, terminaron por desencadenar la presión política y social. La movilización ciudadana y el reforzamiento de la cultura política, trajeron consigo un proceso de liberalización sin precedentes. En principio, impulsado y dirigido por el propio gobierno con el propósito de fragmentar a la oposición y legitimar su ejercicio al impulsar una aparente democratización, trajo consigo un reparto más plural en todos los órdenes de gobierno: municipal (Chihuahua, 1986), local (Baja California, 1989) y federal (el Congreso, 1997 y la Presidencia de la República, 2000).

La modernización terminó por desbordar y desgastar los fundamentos ideológicos del llamado *nacionalismo revolucionario* y el anquilosado sistema político priísta formado por el Presidente y el partido. Para hacer frente al reclamo ciudadano por el respeto al sufragio, ante el abierto manejo de los organismos electorales que favorecía a la clase política en el poder, las sucesivas reformas abordaron principalmente la cuestión electoral, relegándose una vez más a un segundo plano, la reestructuración del Estado y del aparato de gobierno.

1.2.3. Competencia política 1989-2000.

Con Carlos Salinas De Gortari (1989-1994) sobrevendría -como uno de sus principales objetivos, la recuperación del presidencialismo sustentado en el protagonismo y autoritarismo presidencial. Durante esta etapa, el control presidencial sobre los aparatos del Estado y la economía, así como

su influencia en los medios de comunicación y de formación de la opinión pública no disminuyó, al contrario, se acrecentó. Pese al conflicto entre el gobierno y los sectores empresariales con la burocracia sindical y priísta, e incluso al interior de la propia clase política, las polarizaciones se debilitaron, prevaleciendo sin grandes modificaciones las formas tradicionales de interrelación y alianza en torno al presidente. El núcleo del proceso de reactivación, radicó en situar la voluntad personal por encima de las razones legales, institucionales y técnicas. No implicaba el uso excesivo o arbitrario del poder estatal, sino la imposición de decisiones con el apoyo implícito de los aparatos de gobierno contando con un mínimo de consenso; un mayor margen de maniobra, en virtud de la enorme legitimidad que le proporcionaban *las fuerzas mayoritarias*, fortaleciéndose en términos de liderazgo. De igual forma, se mantuvo la subordinación del PRI como en las mejores etapas del sistema político.⁴³

La agenda política contempló por un lado, la separación del PRI y el gobierno (un partido electoralmente competitivo y democrático en su interior, y un presidente que no actúe como jefe de la clase política y dirigente de ésta), y por el otro, la reestructuración de los organismos electorales. A diferencia de anteriores procesos de reforma, éste surgió a iniciativa de los partidos, lo cual no significó que el Ejecutivo no hubiera intervenido en las negociaciones. El *Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática* contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, propuso perfeccionar los métodos y procedimientos para avanzar en la transparencia de los comicios. Constitucionalmente, se concibió a la organización electoral como una función estatal realizada a través de los Poderes Ejecutivo y Legislativo con la participación de los partidos políticos y los ciudadanos.⁴⁴

La reforma de 1989-1990, modificó sustancialmente el sistema electoral con una nueva ley -el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)- y la creación del Instituto Federal Electoral (IFE); un órgano autónomo, de carácter permanente y con

⁴³ Federico Reyes Heróles, "De la debilidad al liderazgo". *Éste País*, septiembre de 1991, p. 10.

⁴⁴ El artículo 41 constitucional, establece las bases que sostienen al sistema electoral mexicano. La soberanía del pueblo radica en los poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y en sus respectivos ámbitos de competencia: federal y local. Formaliza la creación y participación de los partidos como entidades de interés público abiertas a la participación ciudadana para acceder a los puestos de representación, e integrar los órganos del Estado mediante la realización periódica de elecciones por voto libre, secreto y directo. Véase a Enrique Rojas Bernal, *La contrarreforma electoral de 1989-1990*. Actas y versiones de la LIV Legislatura. Coedición del Centro de Estudios Legislativos y Factor S. A. de C. V., Vol. III., México 1992, pp 104-106.

personalidad jurídica y patrimonio propio para encargarse de organizar, desarrollar y vigilar los procesos electorales a fin de acotar el tradicional dominio gubernamental y partidario en la toma de decisiones, y de esa forma, garantizar el respeto al voto. A pesar del consenso logrado y los avances alcanzados, una vez más, se buscó retener el control y centralizar las decisiones; debilitar la disidencia y fortalecer la autoridad presidencial bajo la apariencia de una reforma democrática. Paulatinamente, se constituiría en un elemento importante para ayudar a consolidar el cambio político y la disminución de los conflictos postelectorales, representó una prueba palpable de ello.

"La única novedad, radicó en la incorporación a los órganos electorales de representantes de la ciudadanía al margen de afiliaciones partidistas (al menos formalmente), cuya presencia prometió convertirse en un factor de equilibrio, a pesar de que el mecanismo para su selección contemplará la participación de instancias gubernamentales." A finales de 1990, tan sólo cuatro meses después de haberse aprobado el COFIPE, el PRI decidió por sí mismo, ampliar las normas de sobrerrepresentación al partido que lograra la mayoría absoluta a través de las diputaciones uninominales, lo que evidentemente representó una contrarreforma. Las disputas entre los partidos siguieron centrándose en el aspecto electoral.⁴⁵

El PRI dejó de contar con las dos terceras partes requeridas para modificar la Constitución, por lo que se vio obligado a negociar, especialmente con el PAN, que se sintió identificado con el proyecto modernizador salinista. Las elecciones locales permitieron únicamente el avance de la derecha y la reconsolidación del partido hegemónico después de su debacle electoral en 1988. Al PAN, se le dio un trato preferencial para lograr su apoyo en el Congreso a las contrarreformas neoliberales, con el reconocimiento de triunfos electorales legítimos: Baja California y Chihuahua. Y, no tan legítimos, como las denominadas *concertaciones* consistentes en cederle ciertos espacios, como ocurrió en Guanajuato 1992. Cada espacio que se "concedió" a la oposición con la venia presidencial, más que con el respeto a la decisión electiva de la ciudadanía, se confrontó con la vieja mecánica de control institucional en los gobiernos estatales y ahondó la crisis en el PRI.

⁴⁵ Jacqueline Peschard, "Los organismos electorales en los comicios federales de 1991", en Arturo Sánchez Gutiérrez (comp.), *Las elecciones de Salinas. Un balance crítico a 1991*. Plaza y Valdés editores, México 1992, p 62-63, 65.

Una estrategia negociadora muy diferente a la de constante enfrentamiento que mantuvo con el Partido de la Revolución Democrática (PRD), al que le impuso una política de hostigamiento sistemático dirigida tanto a líderes como simpatizantes, y que tuvo como saldo negativo, cientos de militantes muertos. La democratización del país se retrasó una vez más, debido a la alta institucionalización del régimen, al sucesivo debilitamiento y desarticulación del neocardenismo, y a las dificultades derivadas de la formación del PRD que optó por actuar combativamente, radicalizando sus posiciones y cuestionando la legitimidad del presidente. En consecuencia, las presiones aumentaron por parte de las clases populares, los sectores medios y las élites de negocios.

Para recuperar consensos, ampliar y fortalecer sus bases de apoyo, y legitimarse ante la sociedad, Salinas se vio obligado a impulsar varios cambios para remontar la fuerte crisis de su gobierno. Entre los que resaltaron -además de los económicos-, las reformas electorales de 1989-1990 y 1993, 1994 contempladas en su célebre gran reforma del Estado, donde también se inscribió la del PRI. Sin desembocar en una verdadera reforma política, porque no intentó modificar ninguna estructura de poder ni fue coincidente en relevancia, amplitud e intensidad con las económicas, dieron un relativo impulso a la liberalización a través de políticas económicas y sociales ideológicamente justificadas bajo los principios doctrinarios del llamado *liberalismo social*, con un gran éxito entre la población. Las elecciones federales de 1991, en las que el PRI recuperó la mayoría de escaños -más del 60%- en la Cámara de Diputados, probaron su momentánea efectividad.

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) se convirtió en el eje fundamental de la política social, con un gran impacto. Orientado a diluir el potencial descontento mediante subsidios selectivos y la inserción de la movilidad, con la coparticipación y el debilitamiento de la izquierda, estableció compromisos con los movimientos populares. Al interior del PRI, reestructuró las élites regionales y locales bajo un control centralizado y lo sustituyó en algunas funciones como la gestión social, creación de bases de apoyo, identificación y reclutamiento de líderes naturales y la conversión de funcionarios con formación tecnocrática en políticos *socialmente sensibles*. Creó un renovado tejido social, desarrollando una serie de vínculos y compromisos con organizaciones independientes, radicales y contestatarias, o cercanas a los

partidos de oposición, propiciando un cambio de actitud hacia el Estado. Asimismo, fue un semillero de candidatos priístas a puestos de elección popular, particularmente de funcionarios plenamente identificados como parte del círculo íntimo del Presidente. En 1991, varios delegados fueron candidatos a senadores: Rogelio Montemayor, Manuel Cavazos, Gustavo Guerrero y Carlos Sobrino por Coahuila, Tamaulipas, Sinaloa y Yucatán, respectivamente. Montemayor y Cavazos, alcanzaron la gubernatura. En un primer momento, ciertos dirigentes priístas observaron al PRONASOL con recelo, como una estructura paralela en franca competencia con la priísta, ante la posibilidad de que la reforma interna comprendiera la sustitución paulatina de los directivos seccionales y distritales por líderes naturales surgidos de los comités de solidaridad. Pese a las dudas, se constató su gran capacidad para aportarles votos. Todas las campañas tenían como referencia básica la imagen del presidente y sus obras.⁴⁶

En 1994, empujados por la presión de la rebelión en Chiapas, el PRI, PAN, PARM, PFCRN y algunos legisladores del PRD que rompen con lo dispuesto por su dirigencia, aprueban 29 enmiendas constitucionales y cambios a 252 artículos del COFIPE de un total de 372. Aunque el diseño final provino fundamentalmente de las propuestas del PRI y el Ejecutivo, se sentaron las bases de lo que habría de ser nuestro sistema electoral. Aunque los niveles máximos siguieron siendo muy altos, se establecieron límites en las contribuciones individuales y corporativas para las campañas; se incrementó el acceso de los partidos a los medios de comunicación; se reconoció la función de los observadores nacionales e internacionales (visitantes extranjeros) en la vigilancia de las elecciones; se reglamentó la emisión de las nuevas credenciales para votar con fotografía para reducir la incidencia de fraude a nivel de casilla, y se autorizaron los conteos rápidos y sondeos de salida.⁴⁷

⁴⁶ José Paoli Francisco, "Apuesta presidencialista del partido estatal". *La Jornada*, 4 de julio de 1991, pp 7 y 44.

⁴⁷ En 1994, los partidos suscribieron con la Secretaría de Gobernación los "20 compromisos por la Democracia", el "Acuerdo para la Paz, la Democracia y la Justicia" y el "Acuerdo por la Civilidad, la Concordia y la Justicia en la Democracia" que garantizarán las condiciones legales y políticas para la celebración de elecciones transparentes y evitar acciones que pudieran atentar contra la estabilidad nacional en la etapa postelectoral. La imparcialidad de las autoridades electorales, eligiendo o ratificando por consenso a ciudadanos aptos, imparciales y honestos; confiabilidad en el padrón, acceso permanente a la base de datos del Registro Federal de Electores, así como auditorías externas al mismo; equidad en los medios de comunicación; prohibición del uso de recursos y programas públicos a favor de cualquier partido; revisar el sistema de financiamiento de los partidos y el código penal en materia de delitos electorales. Estos compromisos se tradujeron en modificaciones constitucionales a la ley electoral y al Código Penal, y en una serie de acuerdos del IFE. Las dos primeras reformas (1989 y 1993), sólo fueron aprobadas por el PRI y el PAN. El PRD fue en contra, debido a que se concedió poca atención a hacer del Instituto un organismo verdaderamente independiente del control PRI-Estado. El PAN votó en contra en lo particular y culpó

Es en este periodo, cuando el dominio presidencial en lo político, económico y social fue más patente. Salinas ejerció una Presidencia renovada con enormes poderes discrecionales que comenzó a declinar hacia el final de su mandato, heredando a su sucesor una fuerte crisis política (el conflicto armado en Chiapas, asesinatos políticos, el recrudecimiento de la impunidad y la corrupción, etc.) y económica (devaluación, fuga de capitales, inflación, e insolvencia bancaria). Por su parte, las reformas político-electorales no lograron constituirse en medidas efectivas para establecer un régimen plenamente democrático; pese a que permitieron conducir con normalidad la organización de los comicios en 1991 y 1994.

En 1994, por primera vez, la sucesión presidencial se salió del control de un Presidente. Carlos Salinas presionado por las circunstancias, al ser asesinado el candidato oficial -Luis Donaldo Colosio-, designó a Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000). Estos sucesos, influyeron notablemente en el proceso político de ese año. Ante la incertidumbre con la que se asoció a la alternancia, la ciudadanía voto por la paz, la estabilidad y una estrategia económica que a pesar de la coyuntura había abierto las posibilidades de crecimiento. "... Zedillo obtuvo un triunfo electoral cómodo e incuestionado, pero recibió un poder atravesado por una fuerte crisis económica y un deterioro notable en la credibilidad de las instituciones ... al tiempo que los partidos de oposición, PAN y PRD se habían instalado en factores reales de poder que debían ser tomados en cuenta para mantener la gobernabilidad".⁴⁸

El 1° de diciembre de 1994, en su discurso de toma de posesión como titular del poder Ejecutivo, Ernesto Zedillo convocó a democratizar todas las estructuras y procedimientos relacionados con el acceso, distribución, ejercicio y control del poder político; reconociendo que la contienda había sido inequitativa. En el apartado denominado "desarrollo democrático" del Plan Nacional de

al PRI de romper el acuerdo relativo a los tiempos para la elección de los miembros de los 300 Consejos Distritales responsables de calificar la elección de diputados federales. El PRI decidió aceptar parte de las propuestas del PAN, para reducir el control estatal sobre dichas instancias antes de los comicios de 1994. Centro Carter de la Universidad de Emory, "La reforma electoral en México". Informe para el Consejo de Jefes de gobierno libremente electos. Folios de la Revista *Este País*, enero de 1994, pp 1-24.

⁴⁸ Ricardo Espinoza Toledo (coord.), op.cit., pp 9-10. Una vez en el poder, Ernesto Zedillo se enfrentó con el ex presidente Carlos Salinas, al encarcelar a su hermano Raúl, acusado de corrupción y de la autoría intelectual en el asesinato del ex secretario general del PRI -José Francisco Ruiz Massieu-. Este hecho y el oprobio popular del que fue objeto tras el trance económico, lo forzaron a salir del país por seis años en un forzado exilio. Véase también a Manuel Camacho Solís, *Cambio sin ruptura*. Alianza Editorial, México 1994, 143 pp.

Desarrollo 1995-2000, se concibió al sistema de partidos como base de la democracia y a los procesos electorales como fuente de legitimidad política. La agenda volvió a contemplar la separación del PRI del gobierno y el fin del partido oficial; una mayor división de poderes; el fortalecimiento del federalismo y del sistema de partidos; equidad en su financiamiento y medios de comunicación al servicio de la sociedad, aún cuando la mayor parte siguió siendo para el PRI.

Las negociaciones entre partidos y autoridades gubernamentales dieron inicio en 1995 y culminaron a finales de 1996, después de casi dos años de intensos debates, en los que estuvieron presentes las principales ideas que surgieron de un amplia consulta dentro y fuera del IFE, como el *Seminario de Chapultepec* en el que participaron especialistas, intelectuales y militantes de los cuatro partidos con representación en el Congreso (PAN, PRI, PRD, PVEM y PT). Las reformas se retrasaron por la dinámica propia que impusieron los propios partidos, cuya participación se vio determinada por conflictos postelectorales con el PRI en Tabasco y Puebla (Huejotzingo), entre otras cuestiones coyunturales de tipo económico, político y social. Considerando que, “en México, el funcionamiento de las instituciones como el Congreso de la Unión sigue dependiendo de los acuerdos que se logran fuera de los recintos legislativos”.⁴⁹

El Presidente condujo con el consenso de todas las fuerzas, una reforma electoral “definitiva” integral, plural e incluyente de gran envergadura que introdujo importantes cambios e innovaciones constitucionales y reglamentarias. Destaca el fortalecimiento de la independencia y plena autonomía de las instancias (IFE y TFE), y de los funcionarios electorales que ya no dependen jerárquicamente del Poder Ejecutivo Federal, ni de ningún otro poder. En materia de equidad en la competencia, se perfeccionó el sistema de comprobación de ingresos y gastos de los partidos; trato imparcial, respetuoso y de diálogo permanente por parte del Gobierno Federal; acceso a los medios de comunicación, y significativas aportaciones en el ámbito de la justicia y en el de los regímenes electorales a nivel local que involucró al Distrito Federal, entidad que en 1997 pudo elegir por primera vez a sus autoridades. Independientemente de las señales en contrario, como el no haber evitado la manipulación electoral priísta en algunas elecciones estatales (Yucatán y Tabasco, por ejemplo), el arbitraje de Zedillo fue significativo.

⁴⁹ Entre las cúpulas partidistas y la Secretaría de Gobernación, como representante del Poder Ejecutivo. Arturo Sánchez Gutiérrez, *Partidos Políticos y Reforma Electoral*. Congreso Nacional de Ciencia Política. p 272.

La aquiescencia lograda inicialmente para sacar adelante la reforma constitucional, se rompió al momento de aprobarse la ley reglamentaria -el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)-, por las discrepancias surgidas entre la oposición y el PRI, quien planteaba, entre otros cambios; coaliciones menos flexibles, mayor peso al número de votos en el reparto de los tiempos en los medios de comunicación, mantener los cuadros directivos de los consejos locales, sobrerrepresentación para el partido en el segundo lugar y un mayor financiamiento público (considerado excesivo por la difícil situación económica que atravesaba el país, pese a que también significó un substancial aumento en los ingresos de los demás partidos), alegando clientelismo del dinero y la posible introducción del narcotráfico o de grandes intereses económicos en la política interna, así como sanciones menores a quien superara los topes de gasto de campaña. Los hechos han demostrado por sí solos, que contar con mayores recursos no equivale a lograr la victoria. Con todo, esta ley demostró ser mucho mejor que la de 1994 y sus precedentes.

Pasando por alto la ruptura, finalmente se incorporó un gran porcentaje de los acuerdos logrados que modificaron el COFIPE, la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, el Código Penal en materia de fuero común y fuero federal, y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, expidiéndose una nueva Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral.

El presidente se encuentra estrechamente ligado con el cambio político, al erigirse en uno de los principales actores del prolongado y sinuoso proceso de liberalización y democratización al conducir institucionalmente, en sus distintas etapas, las alianzas y mediar los acuerdos entre las fuerzas de la sociedad civil organizada (partidos, empresarios, movimientos sociales, sindicales, etc) que demandaban el establecimiento de nuevos preceptos para superar los rezagos, las inercias y obstáculos que presentaron los más diversos grupos de poder. Cabría precisar, que si bien el Presidente de la República no ha sido el único protagonista, no debe desestimarse el activo papel que ha jugado en la historia, así como su disposición para adaptarse y aceptar los cambios. Estos no se pueden definir a partir exclusivamente del titular del Ejecutivo, pero sin su participación, en función del enorme cúmulo de facultades económicas y políticas que concentra, quizá no hubiese alcanzado la profundidad que ha logrado.

La institución presidencial, inicia una nueva etapa de redimensionamiento. Su ímpetu comienza a declinar en 1997, al perder la mayoría en la Cámara de Diputados y verse obligado a negociar para sacar adelante las principales iniciativas gubernamentales. Tuvo que enfrentar a su propio partido, cuya unidad y disciplina se había relajado. La rebelión priísta en Tabasco que impidió en 1995 la destitución de Roberto Madrazo de la gubernatura del estado, representó un claro ejemplo. Zedillo apareció como el *Presidente de la transición* que había cedido el poder -por primera vez desde 1929- a un partido distinto, reconociendo públicamente antes que el propio candidato de su partido -Francisco Labastida-, la derrota electoral y el triunfo del panista Vicente Fox, provocando un profundo malestar entre el priísmo. A partir de entonces, la tradicional identificación entre el presidente y el otrora partido dominante se transformó radicalmente, convirtiéndose en una andanada de reproches y juicios sumarios para quien había entregado con *tanta facilidad* el gobierno a la oposición.⁵⁰

Las reformas de 1989, 1993, 1994 y posteriormente la de 1996, lograron perfeccionar en mucho la organización electoral. A pesar de los tropiezos, las elecciones de 1994, 1997 y por supuesto, las del 2000 que, por primera vez permitieron la alternancia en el poder presidencial reflejaron una mayor transparencia, confiabilidad, legalidad e igualdad en las condiciones de la competencia, así como credibilidad en los resultados.⁵¹

Podemos decir que la transición culminó en lo que respecta a los procedimientos electorales con la reforma de 1996 que otorgó plena autonomía al IFE y configuró el TFE, poniendo fin al control gubernamental sobre los comicios y al sistema autoritario de partido dominante. Todavía falta ampliar su alcance, establecer las instituciones y cultivar los usos y costumbres de las democracias consolidadas. La transición no puede sustentarse en la sola derrota del PRI y en una eventual alternancia. Como se ha señalado reiteradamente, ésta sólo será posible con una profunda transformación institucional. La reforma del PRI no ha podido consolidarse y los logros del nuevo gobierno son mínimos. El proceso terminará cuando se reorganice el sistema de partidos, haya rendición de cuentas y contemos con una nueva estructura jurídica (otra Constitución) que corresponda a un acuerdo fundamental entre los actores.

⁵⁰ De esa manera Carlos Fuentes, calificó al presidente Zedillo en una entrevista periodística. *Diario Milenio*, 21 de octubre de 2000, p 9.

⁵¹ Aún cuando subsisten ciertos resquicios autoritarios en algunas entidades del país, de los cuales hablaremos con oportunidad, éstos no lograron ser determinantes para entorpecer y ensuciar el proceso en su conjunto.

Los principales factores que han contribuido al cambio vertiginoso del presidencialismo son: a) las transformaciones profundas que ha tenido la sociedad; b) las crisis económicas de los últimos años; c) un factor psicológico: la ruptura del tabú de que no se debía criticar al presidente de la república; d) el fortalecimiento de los poderes legislativo y judicial federales; e) la influencia más intensa de los grupos de presión; f) el paso de un sistema de partido predominante a uno pluripartidista; g) las frecuentes e intensas manifestaciones de malestar popular; h) las reformas promovidas desde la cúpula, especialmente en los últimos ocho años e, i) una serie de factores internacionales.⁵²

EL ANTES Y DESPUÉS DEL CAMBIO DEMOCRÁTICO	
Antes	Después
No hay división de poderes.	Existe división de poderes y una más amplia pluralidad política, tanto a nivel federal como local y municipal.
El presidente abusa del poder del que es investido. Se menosprecia el valor del consenso, únicamente vale la voluntad presidencial que centraliza las decisiones.	El presidente tiene que sujetarse a las decisiones de un Congreso y un mapa político nacional dividido. Aún y cuando prevalece la centralización, la descentralización está cobrando fuerza por la dinámica propia impuesta por los factores reales de poder (Congreso, actores políticos y sociales, gobernadores, etc.)
El presidente elige a su sucesor.	El presidente ya no elige a su sucesor
No se permite la alternancia en el poder.	Hay alternancia.
El corporativismo estatal inhibe el pluralismo.	La importancia como generador de apoyos al Estado del corporativismo ha decrecido, frente al desarrollo del sindicalismo independiente.
Un sistema electoral semicompetitivo, controlado por las instancias gubernamentales.	Es más competitivo, autónomo e independiente de las añejas formas de control político.
No se respeta la voluntad popular: los gobernadores son removidos arbitrariamente, y se recurre a prácticas electorales fraudulentas.	Si bien, las condiciones han cambiado y hay un mayor respeto por la voluntad popular, en los estados aún subsisten resquicios autoritarios que están retrasando el cambio.
Existe una relación clientelar entre el gobierno y los sectores corporativos del partido hegemónico.	Esto ha terminado, no obstante el clientelismo persiste de formas muy variadas, especialmente cuando hay elecciones.
Control gubernamental sobre los medios de comunicación.	Los medios de comunicación son más críticos. Hay una mayor libertad de expresión.
El presidente del CEN del partido hegemónico es designado por el Presidente de la República, no es electo por el partido.	Hoy día, ya no existe un partido hegemónico y el Presidente de la República no tiene el control sobre su partido.

⁵² Jorge Carpizo, *Algunas reflexiones sobre los cambios en el presidencialismo mexicano (178-1990)*. Boletín mexicano de derecho comparado, nueva serie, año XXIV, núm. 70, 1991, p 89. Citado en el *Presidencialismo mexicano*, op. cit., p 242-243.

1.3 Alternancia en el poder presidencial.

Políticamente, la alternancia representa la posibilidad real de que un partido o una persona distintos, sucedan a otros a través de elecciones periódicas, legítimas y transparentes.⁵³ Desde su fundación en 1929, había sido inviable el arribo de una fuerza política diferente al PRI. En el pasado, prevaleció la idea de que la alternancia era un factor de riesgo para la estabilidad política, social y económica, pues crearía una atmósfera de desconfianza. Los ciudadanos y partidos tenían el temor de que no se formará un gobierno estable, de ahí la introducción de cláusulas de gobernabilidad. El pluralismo siempre fue visto como un peligro, por las dificultades institucionales y la falta de experiencia del gobierno para atender los requerimientos de los distintos sectores. En tal sentido, se intentó conciliar los deseos de estabilidad con las demandas de cambio.

Las elecciones presidenciales de 2000, serían la puerta para la tan deseada transición después de 71 años continuados de predominio del PRI. La victoria foxista fue resultado del voto por el cambio y contra el PRI, quien finalmente sucumbió a una crisis interna y externa de desprestigio y credibilidad, derivada de los constantes escándalos de corrupción y oscuras complicidades en los que se vio directamente involucrado. Vicente Fox, al frente de la Alianza por el Cambio conformada por Acción Nacional (PAN) y el Verde Ecologista de México (PVEM), ganó más que por un ambicioso programa de gobierno, por su carisma personal, mostrándose ante los votantes como una persona bien intencionada. Su principal mérito fue enarbolar acertadamente la bandera del cambio y enfrentar a través de una efectiva campaña mediática, al anquilosado y desgastado sistema de partido hegemónico. La oposición captó a través del llamado *voto útil*

⁵³ Samuel Huntington, propuso una "prueba de doble alternancia", según la cual una "democracia puede considerarse consolidada, si el partido o el grupo que toma el poder en las elecciones iniciales durante la transición, pierde las siguientes y lo pasa a los ganadores de las mismas, y si éstos a su vez, lo pasan sin problema a los vencedores de las ulteriores". Citado por Arend Liphart, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Edit. Ariel, Barcelona., pp 17-18. Tal afirmación no puede ser aplicable a ningún régimen democrático, puesto que su consolidación no implica la existencia de una doble alternancia o la continúa movilidad de partidos y gobernantes, sino el respeto a la voluntad política de la sociedad expresada en las urnas que puede estar legítimamente dirigida a mantener un partido o grupo por tiempo indefinido, si se acompaña de elecciones periódicas cuya transparencia no deje lugar a dudas. Lo anterior, puede depender del grado de eficacia y eficiencia que demuestren los gobernantes en el ejercicio de gobierno y de la ausencia o poca claridad de otras ofertas políticas.

hábilmente manejado por Fox, la simpatía de un importante sector de la población que el PRI fue perdiendo al privilegiar las variables macroeconómicas sobre los indicadores sociales.⁵⁴

El entorno político y económico, así como una adecuada estrategia publicitaria le permitieron remontar las tendencias que, en principio, eran favorables al PRI. En este proceso coadyuvó la organización *Amigos de Fox*, encargada de captar la mayor cantidad de recursos para la campaña. Fue liderada por Lino Korrodi (amigo de Fox de todas sus confianzas desde los tiempos de la Coca Cola) y José Luis González (publicista oficial de la Coca Cola en México), sustituido posteriormente por Francisco Ortiz, ex colaborador de Televisa.⁵⁵

El vacío legal existente en las precampañas (la legislación electoral -el COFIPE- no contempla hasta ahora, ninguna sanción respecto a recursos económicos de particulares nacionales y extranjeros en estos periodos), constituyó un marco propicio para Fox quien emprendió tempranamente su campaña a la Presidencia. Sin embargo, las dudas respecto al origen poco claro de su financiamiento derivadas de las denuncias de la oposición por una posible entrada de recursos del extranjero, lo que está estrictamente prohibido; hicieron que enfrentara una investigación, haciéndose el PAN acreedor a una multa.⁵⁶

⁵⁴ Alrededor de 15 millones de votos, 27% de los empadronados y un abstencionismo de 21 millones. PAN-PVEM 15,989,636 votos (42.52%), PRI 13,579,718 votos (36.11%) y el PRD 6,526,780 (16.64 %) de una lista nominal de 58,782,737 ciudadanos con una votación total de 37,601,618 (63.97%), y una abstención de 21,181,119 (36.3%). Para diputados federales por mayoría relativa: PAN 14,212,032 (38.24%); PRI 13,722,188 (36.92%) y el PRD 6,942,844 (18.68%). www.ife.org.com.mx

⁵⁵ El panista contó con los servicios del estadounidense Dick Morris, quien consiguió la reelección de Bill Clinton en 1996 y llevó a la victoria al opositor Fernando de la Rúa en Argentina. Según informaciones periodísticas de Israel y Argentina, este *superasesor* está cotizado en más de un millón de dólares (lo que refleja otra variable de la democracia, vista desde esta perspectiva, como un negocio bastante lucrativo). Del mismo modo, en abril de 1998, se afirmó que la Coca Cola tenía un grupo de publicistas asignados de tiempo completo a Vicente Fox, quienes se hacían cargo de los estudios de opinión, las encuestas y el desarrollo de su imagen. *Amigos de Fox*, adaptaría la forma de organización de la corporación estadounidense Amway especializada en ventas personalizadas, que curiosamente siempre ha participado en política, pero no hay señales que recursos de esa empresa hayan fluido a la campaña.

⁵⁶ La Secretaría de Hacienda en lugar de cooperar directamente, llegó a sugerir al Instituto Federal Electoral que acudiera a su página de Internet y obtuviera de ahí, la información para investigar este ilícito. Uno de los documentos presentados, exhibía una transferencia de 200 mil dólares de la empresa belga Dehydration Technologies Belgium al Instituto Internacional de Finanzas en Puebla presidido por Miguel Hakim Simón, quien fuera miembro del equipo de transición económica. Éste lo admitió, alegando que era para cubrir la liquidación de los empleados de la compañía Productos del Trópico ubicada en Honduras. Asimismo, existen supuestas pruebas de transferencias de la sociedad mercantil Frugosa, filial de Jumex a K Beta S. A de C. V. cuyo director era Lino Korrodi, quien en una entrevista se autodefinió como *un hombre clave* en la carrera política de Vicente Fox, admitiendo que en la precampaña (del 7 de julio de 1997 al 15 de enero de 2000) había recibido aportaciones de *muchas empresas y de muchos empresarios*. Esto trajo consigo un virtual rompimiento entre ambos. El 14 de junio de 2000, el ex presidente

La llegada de Vicente Fox Quesada a la Presidencia de la República (2000-2006), marcó el fin de un ciclo en la política mexicana. Su carrera fue vertiginosamente en ascenso: entró a la política en 1988, siguiendo al entonces líder del PAN, Manuel J. Clouthier. Se inscribió en el ala neopanista de los *pragmáticos*, opuestos a la doctrina y ortodoxia tradicionales. En 1989, fue electo diputado y después, candidato al gobierno de Guanajuato. Aunque perdió –según datos oficiales-, una *concertación* del PAN con el salinismo en 1991, condujo a que la gubernatura fuera entregada al también panista Carlos Medina Plascencia, quien preparó el terreno para que finalmente, se convirtiera en gobernador en 1995. Un pragmático, al margen de los principios ideológicos de su partido (el PAN), caracterizado como de derecha que lo postuló

Vicente Fox es el primer presidente empresario, ex directivo de la Coca Cola, fuertemente vinculado con los hombres de negocios de Nuevo León que aportaron fondos a su campaña, cuyo monto específico aún se desconoce.⁵⁷ Sin experiencia para gobernar un país, ni una formación

Carlos Salinas también fue señalado -desde el Congreso- como uno de los principales financiadores. Las versiones refieren que Francisco de Paula, quien estuvo al frente del World Trade Center y formó parte del equipo del candidato, es su prestanombres, y que le entregaba informes sobre la situación del país. La hipótesis de que Fox hubiera sido el candidato de Salinas no es tan descabellada, si consideramos que durante su sexenio se reformó el artículo 82 constitucional que impedía que los hijos mexicanos de padres extranjeros llegaran a la Presidencia de la República, cuando que al quedar revocado, facilitó y propició que Vicente Fox -siendo hijo de una extranjera naturalizada- alcanzara la Presidencia en el 2000. Esa teoría fue alimentada por el PRI, en el sentido de que éste, había recibido durante 1999 más de 90 millones de dólares a través de diversas transacciones por medio de la compañía transnacional Jefferson Smurfit con casa matriz en Dublín Irlanda a Miami Florida, transferidos a la filial en México dirigida por Carlos Sacal, quien protestó enérgicamente negando dichas afirmaciones y cualquier tipo de vínculos con el ex presidente. Las especulaciones en torno a una supuesta subordinación de Vicente Fox frente a Carlos Salinas, son muchas y se agudizan aún más, tras su reciente reaparición en la política activa. La contradicción entre el impulso al cambio y los intentos restauradores del salinismo es más que evidente, principalmente en materia económica. Vicente Fox está gobernando con base en los programas del salinismo, apoyado por prominentes salinistas como Santiago Lévy (IMSS) y Francisco Gil Díaz (Hacienda). De igual forma, ha defendido los intereses financieros y económicos de los empresarios salinistas. Tal es el caso, de Cabal Peniche. La realidad nos obliga a considerar seriamente la versión respecto a los pactos que Vicente Fox celebró con Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, para garantizar a sus grupos impunidad e inmunidad a cambio de su respaldo. *La Jornada*, 29 de agosto del 2000.

⁵⁷ Entre las personalidades que apoyaron a Vicente Fox, figuran: Alfonso Romo (Grupos Pulsar y Savia, con actividades en más de 120 países); Federico Sada González (Grupo Vitro) y José Antonio Fernández (Coca-Cola/FEMSA) emparentados con los Garza-Sada que con Lorenzo Zambrano (Cemex, Tecnológico de Monterrey), Romo y Sada, fueron incorporados al equipo internacional de transición con el empresario Valentín Díez Morodo, vicepresidente de Grupo Modelo, cuyo dueño Juan Sánchez Navarro ha sido uno de los principales impulsores del "cambio a la Fox". No es casual que Luis Ernesto Derbez, ex secretario de Economía y actualmente de Relaciones

política tradicional, el ámbito en el que mejor se ha desarrollado es la administración privada. Congruente con su origen, al asumir la Presidencia de la República declaró que su gobierno sería empresarial; regiría con las lecciones aprendidas en la Coca Cola, no con la experiencia de su gestión como gobernador en Guanajuato, la cual se tradujo en una administración jerárquica, vertical, ejecutiva y gerencial, ni a partir de lo que pudo haberle indicado la campaña, sino remitiéndose a su antigua querencia: “Los mexicanos me han contratado como presidente y estoy comprometido con garantizar resultados... para ello hay que organizar al gobierno como si fuera una empresa privada”. En franca consonancia con los principios del mercado que conciben al ciudadano como un cliente o consumidor cada día más exigente y al Estado como una gran empresa.⁵⁸

La metamorfosis del sistema tuvo como base los límites impuestos a la Presidencia por el modelo económico -paradójicamente impulsados por ésta desde 1985- y una distribución más plural del poder, resultado de una ley electoral más justa que conllevó al fortalecimiento de la oposición. Del presidencialismo responsable de la distribución de la mayoría de posiciones políticas, incluyendo a su sucesor, se pasó a un sistema más democrático donde el Ejecutivo está más limitado. Su nuevo ocupante no ha podido acordar con su propio partido –el PAN-, como tradicionalmente se hacía en los gobiernos priístas. Cuenta con menos instrumentos de gestión y operación política frente al Congreso. Su influencia sobre los gobernadores y el gobierno del Distrito Federal ha disminuido notablemente, así como su capacidad para mantener la disciplina en la Administración Pública Federal, al igual que su injerencia en los medios, particularmente, la prensa escrita.

El autoritarismo representado por un presidencialismo avasallante que rompía con el equilibrio de poderes y que con el dominio del partido garantizaba superar los riesgos de la alternancia, se encuentra en un proceso de ajuste y acotamiento. La institucionalización de facultades presidenciales hacia órganos dotados de autonomía: la política monetaria del Banco de México y la organización de las elecciones y el IFE para que quedarán al margen de los vaivenes políticos, han establecidos frenos importantes pero todavía insuficientes para desvirtuar el carácter

Exteriores, haya sido ex funcionario del Banco Mundial y asesor de varias empresas de Monterrey, entre ellas: Alfa, Vitro, Visa y la Cervecería Cuauhtémoc. *La Jornada*, 28 de agosto de 2000.

⁵⁸ *La Jornada*, 20 de julio de 2000, p 19 y 7 de noviembre de 2001.

hegemónico del Poder Ejecutivo, quien sigue controlando en esencia toda la estructura del Estado. El PRI ya no es el partido del gobierno, pero se mantiene como la primera mayoría en el Congreso; el corporativismo estatal no ha sido transformado en su verticalidad y formas de control, y en ningún momento, más allá del discurso oficial, el presidente ha perdido atribuciones.

A pesar de los avances logrados, los procesos democráticos no son todavía una realidad plena y cotidiana. Si bien, la introducción de modernos procedimientos colocan a la urna y el recuento de votos bajo el control del público y de los representantes de los partidos, aún no se ha logrado superar del todo la desconfianza de éstos y de los electores en los resultados. Existe un abierto rechazo a reconocer -incluso- derrotas verdaderas, si no es con un amplio margen. La lucha política se reduce a las impugnaciones, componendas y negociaciones que realizan los líderes después de los comicios, y que cuestionan y ponen en duda al proceso electoral, incluso cuando el PRI gana de manera legítima y democrática. La oposición empezó a deslegitimar de antemano está vía como alternativa para arribar al poder, lo que también fue visto como una estrategia para explicar por anticipado la derrota.⁵⁹

1.3.1 El estilo personal de gobernar: un esbozo del Presidente Fox.

El estilo personal de gobernar ha cambiado, pese a los puntos de concordancia existentes entre el mal llamado *antiguo* y nuevo régimen. Revela criterios sustentados en una visión de la realidad y de la forma imaginada más apropiada para enfrentar los problemas. Originalmente, se centró en un enfoque popular-reformista y desde De la Madrid, la reforma económica constituyó la principal estrategia para establecer nuevas alianzas políticas y relaciones de poder que dieron lugar a otro pacto de dominación, en donde los grupos del gran capital operan como los actores centrales. Atendiendo a la tipología usada por Max Weber, el actual jefe del Ejecutivo es el representante potencial de la dominación carismática.⁶⁰

⁵⁹ Pablo González Casanova, *El Estado y los partidos*. Edit. Era, México 1981, p 103.

⁶⁰ Véase a Max Weber, *Economía y sociedad*. Edit. F. C. E., México 1981, 1237 pp.

La labor comunicativa del Presidente involucra imagen, simpatía, carisma y popularidad frente a una opinión pública que por lo general, es inconstante y que además, está mal informada e insuficientemente educada. Los medios electrónicos son prioritarios porque llegan a un mayor número de personas, el mensaje puede ser masificado pero no entendido. Si un presidente busca mayor audiencia, puede que llegue a ser muy conocido y popular, pero eso tiene poco que ver con la comunicación política y con la autoridad. La popularidad crea opinión popular, no opinión pública. Para el italiano Renato Parascandolo, "la opinión pública es una esfera circunscrita, una elite de ciudadanos (...) dotados de conciencia civil (...) que se basa en la argumentación racional (...), mientras que la opinión de masas se alimenta de la sugestión, de la demagogia, de la visceralidad, de la irracionalidad". De acuerdo con Sartori, la opinión masificada por las audiencias "es una opinión degradada que pone en peligro la democracia representativa y hace que la democracia directa sea desastrosa".⁶¹

El poder presidencial ha encontrado su fortaleza en el uso intensivo e indiscriminado de los medios: es un gobierno mediático (una mediocracia). Tienen más peso las tasas de aprobación y el aplauso popular; define metas y traza objetivos, en función de las encuestas. El Presidente y su equipo no toman una sola decisión, sin contemplar cómo será percibida entre la población, lo que conlleva al inmovilismo por los inevitables costos políticos que ello acarrea. La obsesión de medir el *rating* como si siguiera en campaña, forma parte del personal estilo de gobernar foxista. Los referentes tradicionales de la política se han movido. En lugar de la política, la experiencia, los planes de gobierno, el conocimiento de la gente, la intuición, la sensibilidad, las ideas y el compromiso, predomina el pragmatismo, la metodología para evaluar las demandas del mercado político, las relaciones públicas, los sondeos. En una especie de gestión virtual, el gobierno se mueve por imágenes más que por ideas. Sobre todo a través de la televisión, dado que el 85% de la población se informa a partir de este medio. Esto no se puede ignorar, como tampoco el que no se vaya a tener una conciencia real de la situación económica imperante.⁶²

La relación con los medios informativos -principalmente con los impresos-, a través de los cuales el presidente se proyectaba y gracias a los que obtuvo el triunfo, se fue deteriorando. Las críticas

⁶¹ Jenaro Villamil, "Las trampas del rating presidencial". *La Jornada*, 18 de noviembre de 2001.

⁶² Enrique González Pedrero, *La política ya no es lo que era*. Op. Cit. De acuerdo con una encuesta, al 57% gusta mucho el estilo foxista. *Reforma*, 2 de diciembre de 2000.

a su gestión han sido más negativas que positivas, destacándose más los errores que sus aciertos. Sin destinatario preciso, las críticas se dirigieron específicamente contra *Milenio Diario* y *La Jornada*. A sabiendas de que en México la población no lee, pero sí escucha radio y ve televisión. La visión del gobierno sostiene que los medios distorsionan las noticias, por lo que en una estrategia errática en materia de comunicación política, Vicente Fox amenazó con ya no hacer declaraciones.⁶³

Su vida familiar, estado civil y profesada devoción católica, se convirtieron al principio de su mandato en el tema favorito de la prensa. Por consiguiente, Vicente Fox demandó más seriedad para tratar los asuntos importantes del Estado, que se subrayaran sus éxitos sobre las innumerables trivialidades que lo caracterizan y que él mismo se ha encargado de acentuar. Desde el gobierno, se ha privilegiado lo irrelevante, anecdótico y efímero por encima de lo sustancial: las botas de charol (presumidas por el propio presidente), el *José Luis Borges* durante un discurso en Valladolid del que Fox se defendió: yo le pregunto a los que escriben o a los que comentan, ¿jamás han metido una pata en su vida, jamás han tenido un *lapsus bilingüe brutus*, según su ex vocero Francisco Ortiz; el ramo de flores que Marta Sahagún aventó a un grupo de reporteras; el beso de la pareja presidencial en la plaza de San Pedro, el del presidente al anillo papal durante la quinta visita del Papa Juan Pablo II a nuestro país también levantó polémica, colocándolo en medio de los reflectores; los bigotes de Fox catalogados como "los más sexys" del mundo según la revista *People*, entre otras muchas anécdotas.⁶⁴

⁶³ El presidente Vicente Fox, adujo que dejó de leer una buena cantidad de periódicos porque le amargaban un poco el día: "distorsionan lo que digo, calumnian, engañan y mienten, hemos estado bajo una metralla impresionante por una sarta de babosadas que no tienen la menor importancia... Mientras lo que sí es importante, lo positivo, no se toca... haciendo análisis profesionales, ahí sí que enjuicien, ahí sí nos gustaría escuchar sus críticas. Ante esta situación, no faltan las voces que me piden que ya ponga orden. Por supuesto, que no voy a poner ese tipo de orden, restringiendo la libertad de expresión... (pero) ni se crean que me van a *tumbar* con críticas de periódicos". Que se rompa el protocolo es algo que parece agrardarle a la gente, Vicente Fox resultó un maestro en el arte de hacer de la política un entretenimiento, en el abuso de la frase publicitaria como sustituto de la conceptualización o de la imagen como relevo de la idea, por lo que tales reacciones resultan inconsecuentes. Ningún presidente, le debe tanto a los medios de comunicación como Fox. En su momento, todo se le festejó: los chistes, apodos e incluso, los errores. Esto no significa negarle méritos históricos, como un virtual líder de la democracia mexicana. El entonces vocero de la Presidencia Francisco Ortiz, afirmó durante un seminario sobre comunicación en la Universidad Iberoamericana, que un gobierno no tiene por qué hablarle a los medios, sino utilizarlos para llegar a los más amplios sectores de la sociedad, la cual es generadora del *rating*. *La Jornada*, 14 de noviembre 2001, p 18.

⁶⁴ Jenaro Villamil, op. cit.,

También se le atribuyó a la prensa el fracaso de los viajes de Vicente Fox al exterior. Apoyando este señalamiento, en su programa sabatino *Fox en vivo, Fox contigo*, el presidente acusó a ciertos medios de desvirtuar el motivo de sus viajes y de distorsionar su programa económico: "se está asegurando el crecimiento con inversiones extranjeras directas, no vendiendo el país". Un día después, cambió de actitud y consideró que era inevitable hacer una especie de pacto y/o tregua por lo que invitó a la prensa a que dejará de "erosionar o destruir la Presidencia de la República".⁶⁵

En un noticiario de Televisa conducido por López Dóriga, Fox se congratuló de una encuesta en la que 70% de la audiencia creía que los medios se habían extralimitado en las críticas al Presidente. Señalando en un programa radiofónico con Pedro Ferriz de Con, que éstos "nunca habían gozado de la libertad tan absoluta, tan total que se tiene ahora, ni estaban inmersos en un proceso de transición democrática... Tendrán que encontrar su equilibrio empezando por el monetario, porque ahora ya no le damos a ningún periódico, ni a ningún escritor, ni a ninguna pluma las gratificaciones o los dineros para que hablan bien del gobierno. Nosotros suspendimos totalmente esas cantidades".⁶⁶

Según Vicente Fox, la opinión pública y los medios de comunicación reclamaron una Presidencia de la República muy seria y formal que no hiciera chascarrillos, por lo que se comprometió a afinar su estilo, gobernar de manera más discreta, modificar su tradicional actuación, que en esencia sigue siendo la misma. No implicaba abandonar el tono optimista y dinámico de su actitud. Asimismo, destacó la importancia de una Presidencia acotada y democrática que escucha a la sociedad y hace suyas sus demandas. Con relación a su personalidad, expresó: "yo soy una persona, un ser humano común y corriente, estoy sujeto a pasiones y se dice, es que el Presidente debe de ser así, tiene que hacer su rol y su acto teatral de esta manera y no puede salirse del guión. Pues no, yo no puedo deshacerme de Fox, está aquí dentro en la Presidencia de la República, un ciudadano apasionado que quiere y está enamorado de su país...."⁶⁷

⁶⁵ *La Jornada*, 15 de octubre de 2000.

⁶⁶ Senadores de todas las fuerzas políticas, consideraron muy grave que el presidente insistiera en confrontarse con los medios: debe presentar pruebas en torno a las acusaciones que formuló, en el sentido de que lo criticaban porque no paga para que hablen bien de él. Jenaro Villamil, "Fox y el retorno de los talk shows". *La Jornada*, 11 de noviembre de 2001.

⁶⁷ *La Jornada*, 4 de enero de 2002.

Las contradicciones discursivas y la laxa actuación que caracterizan al presidente se reflejaron en asuntos tan polémicos como: Chiapas, impuestos, sector energético, aborto, entre otros, que por momentos han conflictuado y obstaculizado la búsqueda de acuerdos, generando cierta ingobernabilidad.

Una semana antes de las elecciones del 2000, no reparaba en criticar el manejo económico-financiero del gobierno federal, acusando al presidente Ernesto Zedillo de conducir las variables económicas con fines electorales. Al poco tiempo, no escatimó elogios a su comportamiento: además de un "hombre de Estado", es un buen economista que ha sabido controlar dichas variables. Mostrándose dispuesto a mantener la misma política económica, acordando una transición con estabilidad. Las asperezas terminaron, cuando acabó la campaña.⁶⁸

La visión del conflicto en Chiapas, ha sido cambiante. Más allá de los *15 minutos* que en campaña aseguró requerir para resolverlo, Vicente Fox expresó en los primeros días posteriores a su triunfo, la disposición a retirar el Ejército como una muestra de voluntad por atender el asunto en el terreno político. Reconoció –al menos inicialmente- que la pacificación era un asunto prioritario y emprendió una campaña más mediática que política para reactivar el diálogo con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), la cual fue un fracaso dándose un nuevo rompimiento cuando el Congreso aprobó una Ley de Derechos y Cultura Indígenas, contraria a la iniciativa original presentada por el Ejecutivo y a los Acuerdos de San Andrés. Las diferencias en las interpretaciones giraron en torno a temas sustantivos, entre los que se encuentran: los esquemas de propiedad de la tierra, el concepto de usos y costumbres y la definición de autonomía.

En relación al aborto, como presidente electo se reunió con la directiva nacional del PRD y firmó un documento en el que se comprometió a no presentar ninguna iniciativa en ese sentido. Mientras en Guanajuato, el PAN con mayoría en el Congreso, aprobaba modificaciones al código penal de la entidad para penalizarlo en caso de violación. Fox declaró públicamente que su línea

⁶⁸ Su percepción sobre el priísta Francisco Labastida, también cambió: de ser un "burócrata" con 38 años viviendo del presupuesto se convirtió en un funcionario "capaz", al que se le invitaba a colaborar "aportando toda su experiencia". *La Jornada*, 24 de agosto de 2000.

era muy distinta, e instruyó a Ramón Martín Huerta a recurrir a la prerrogativa del veto para echar atrás dichos cambios.

A lo anterior habría que agregar, sus polémicas afirmaciones de que él y su esposa Marta Sahagún forman la pareja presidencial y como tal comparten las decisiones. El Presidente ha llevado a cabo una amplia y fuerte defensa sobre las actividades de su esposa y la fundación *Vamos México* que ella preside, señalando que es privada, no está tomando dinero del erario y se está afanando por ir consiguiendo los recursos. Conecta a las organizaciones no gubernamentales que se dedican a apoyar a niños pobres de la calle, mujeres, ancianos, gentes con discapacidad.⁶⁹

Este es el nuevo estilo presidencial *vendedor* de Fox: a todos les trata de decir lo que quieren escuchar. Su imagen es la de un personaje abierto, franco y hasta jocoso. Rompe con los protocolos por sus expresiones ligeras y sin sustento: nombres mal pronunciados, huecos informativos, frases sonoras, vacíos de formación política o histórica, opiniones de alguien no educado en la negociación y el trabajo político cotidiano. Una constante que no ha sido compensada con soluciones oportunas y sensibles. El Ejecutivo se ha caracterizado por sus inconsistencias discursivas y decisorias, los ajustes permanentes a sus acciones, el exceso de confianza en la eficacia de la propaganda, y la desvinculación con fuerzas políticas y sociales relevantes, al querer sacar adelante la agenda de gobierno (una nueva Constitución, las reformas estructurales -hacendaria, energética y laboral-), sin una operación política previa. En lugar del acuerdo, ha apostado a la presión mediática sobre la sociedad para que se concreten sus propuestas.⁷⁰

El presidente que contaba con un enorme poder plebiscitario, ha recurrido constantemente a la gente, buscando su apoyo de cara a un Poder Legislativo que bloquea su administración. Los partidos le dejaron escaso margen para alcanzar consensos y su propio desempeño, representó una dificultad en el ejercicio de gobierno. A través de una intensa campaña en los medios

⁶⁹ *La Jornada*, 04 de noviembre del 2001.

⁷⁰ "El tecnócrata y el vendedor". *Reforma*, 17 febrero 2001. Es tal la influencia que ha llegado a tener el marketing político, que *The Washington Post* divulgó un reportaje en el que compara el manejo de la imagen del presidente con la de una famosa conductora afroamericana de televisión: "En México todo es Fox, todo el tiempo. Se ha convertido en el personaje más visible, cambiando lo antiguamente rígido y gris de la oficina presidencial por algo que se parece mucho al *show* de Oprah Winfrey", uno de los programas con mayor rating en la televisión de Estados Unidos. Lourdes Galaz, "Página 9". *La Jornada*, 3 de junio de 2001.

electrónicos para promover sus bondades, Vicente Fox intentó ganar el apoyo social a su iniciativa de reforma fiscal con el argumento de que la captación de mayores recursos propiciaría el desarrollo nacional, la creación de empleos y una mejor distribución de la riqueza, vía programas sociales como el *Progresá* o *Contigo que estás en Sedeso*. Tras el primer año, Fox tuvo que reconocer que había perdido la batalla mediática, al fallar en la estrategia de apoyarse democráticamente en la ciudadanía.⁷¹

“...El liderazgo no necesariamente es intercambiable con popularidad. Se debe enterrar el culto a la personalidad y limitar la centralización excesiva del poder presidencial, si no se corre el riesgo de un autoritarismo. El Ejecutivo debe ser congruente, eficiente y realista. La demagogia generalmente no es buena promotora de resultados, se puede revertir si no hay logros. La constante presencia del Ejecutivo en los medios no garantiza gobernabilidad, únicamente desgasta la figura presidencial.”⁷²

El control informativo es propio de los sistemas autoritarios. En gobiernos anteriores, la relación con los medios pasaba por una subordinación implícita de éstos hacia el Poder Ejecutivo, con los que tenía una fuerte influencia en la opinión pública. Ésta ha disminuido en forma considerable. Imevisión hoy TV Azteca y el Nacional, fueron vendidos a particulares. Los que aún subsisten, más parecen medios del Ejecutivo al servicio y propaganda de su imagen y acciones, que del Estado. No están orientados a proporcionar información objetiva e imparcial a la sociedad, respecto a temas que les interesan o preocupan, tal es el caso de Notimex. La realidad es que ni siquiera existe una política de Estado en materia de medios, sino miras de corto plazo que atienden a ciertos intereses de grupos.

El 28 de diciembre de 1977, se incorporó en el último párrafo del artículo 6 constitucional la frase: "El derecho a la información será garantizado por el Estado". Al respecto, el secretario de Gobernación Santiago Creel, señaló que la autoridad puede opinar sobre informaciones de la

⁷¹ Con el lema *Porque es lo justo*, se elaboraron tres mensajes cuyo costo de producción fue de 60 mil pesos cada uno, los cuales supuestamente no implicaron ninguna erogación para el gobierno federal. Además, la Secretaría de Hacienda desarrolló una campaña de correo directo, mediante el envío de un millón de sobres para tratar de convencer a los líderes de opinión y buscar el apoyo de la gente con tarjetas de crédito y/o cuenta de teléfono. *La Jornada*, 4 de abril de 2001.

⁷² José Luis Reyna, *Resultados*. op. cit., p 22.

prensa pero no censurarla, lo que no implica limitar la libertad de expresión, sino evitar que el ocultamiento informativo sirva para solapar abusos de poder.⁷³

De la censura y la represión, hemos pasado en los últimos años, a una libertad de expresión más amplia y consistente que no siempre se ha empleado con ponderación y prudencia. Los medios de comunicación han jugado un papel preponderante en la vida política y social del país: todos los actores han buscado a través de ellos, justificar su incapacidad y destacar sus aciertos. Algunos de los más poderosos concesionarios de medios electrónicos son fieles al proyecto de grupo que encabeza Fox, más que al del partido y antes lo fueron al presidente y al PRI. La autoridad federal se ha negado a establecer los contrapesos y equilibrios indispensables, oponiéndose a una renovación profunda de la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRYTV) al fomentar acuerdos opacos e inequitativos, y declinar en el ejercicio de la legalidad y de sus prerrogativas, retrasando la democratización en este ámbito. La transparencia es aún un asunto pendiente.⁷⁴

Las concesiones, revocaciones y vigilancia de las estaciones y canales de radio y televisión continúan en manos del Ejecutivo. La iniciativa de reforma a la LFRYTV trajo consigo la creación de un órgano regulador y la reducción de los tiempos del Estado, además de proponer la revisión del régimen de concesiones por ser muy discrecional y clientelar, caracterizado por la complicidad y corrupción, pero careció de definiciones centrales que garantizaran al ciudadano la verdadera efectividad de la norma. La publicidad que otorga el Ejecutivo es importante para los medios, aunque se realiza sin ningún criterio, pese a la existencia de lineamientos normativos. Lo mismo sucede para proporcionar información sobre los asuntos públicos. El Presidente cedió el 90% de lo que le correspondía alegando una mayor audiencia, lo que atenta contra la institucionalidad del Estado al sacrificar los tiempos de los otros poderes y órganos autónomos dejando al margen al Poder Judicial Federal, el Congreso de la Unión, el IFE, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las universidades públicas. La medida obligará a todas estas

⁷³ Para Santiago Creel, secretario de Gobernación: “los medios a veces ayudan y a veces estorban. Tienen que pasar de la nota amarilla y roja al periodismo de fondo, que digan lo que quieran y critiquen, pero luego que acepten la contra crítica.” *La Jornada*, 10 de noviembre de 2001.

⁷⁴ En el conflicto entre CNI canal 40 y TV Azteca, aludiendo que era un asunto entre particulares, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Gobernación (SEGOB) y el propio presidente (y yo por qué?) no intervinieron oportunamente cuando el 27 de diciembre de 2002, TV Azteca ocupó indebidamente las instalaciones, bloqueo la señal e impuso la suya en un acto de impunidad que afortunadamente fue resarcido con posterioridad.

instituciones que requieran de dicha promoción a pagar publicidad, reeditando en un mayor cargo para el erario en beneficio de las televisoras.

La instalación de un organismo plural, ciudadanizado y no gubernamental sigue sin concretarse. La presencia de un invitado con voz pero sin voto, no significa la ciudadanización del Consejo Nacional de Radio y Televisión. Los pretendidos triunfos en el derecho de réplica y en la transparencia del otorgamiento de concesiones, no son tales. Para que el ciudadano ejerza este derecho, tienen que darse tres condiciones: 1) que la emisora no cite la fuente, 2) discurra que los hechos son falsos, y 3) que sean injuriosos. No está concediendo cuando el ciudadano se ve afectado. Tampoco designa una autoridad imparcial que pudiera decidir, se deja en la propia emisora afectada que evaluará si procede o no, excluyéndose de esta manera a la sociedad.⁷⁵

La democratización del poder presidencial pasa necesariamente por el ejercicio de la crítica, lo que fortalece al gobierno. Las críticas han estado concentradas principalmente en la falta de efectividad política y en la incapacidad para negociar. Por otro lado, el gobierno del cambio no ha tenido la habilidad de difundir los asuntos positivos y transmitirlos correctamente. El reto reside en saber mostrar los avances, frente a las inercias del pasado y acreditarlos ante la población, tomando en cuenta que un sexenio resulta insuficiente por el cúmulo de añejos vicios y barreras normativas que se tienen que enfrentar. Sin embargo, se pretende reducir el aspecto informativo a un acto de compra-venta de *spots* presidenciales de las iniciativas y acciones gubernamentales. Gobernar es hablar y comunicar, pero informar no es publicitar. La imagen presidencial todavía cuenta con un apoyo popular nada despreciable y se encuentra revestida de una gran legitimidad. Las encuestas publicadas por algunos periódicos, así como las realizadas por el propio gobierno y filtradas a los medios, reflejan el grado de aceptación del presidente en un buen nivel. No así, el partido que lo apoyó a alcanzar la Presidencia, el PAN.

⁷⁵ *La Jornada*, 23 de octubre de 2002.

CAPITULO SEGUNDO

EL PRESIDENTE Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2. El Presidente y el Gabinete

En México, la autoridad del presidente se encuentra inmersa en un doble papel: el de jefe de Estado y de gobierno. Como jefe de Gobierno, una de sus funciones -quizá la más importante- es la de ser el titular y único responsable de la administración pública federal; tiene la facultad constitucional y política de nombrar y remover libremente a sus funcionarios. En el plano operativo, esto le permite gobernar a la sociedad disponiendo de la administración como un órgano auxiliar en el diseño, instrumentación y ejecución de los planes y programas, y cumplir con las disposiciones y atribuciones señaladas en la ley para atender las diversas demandas sociales.⁷⁶

El Poder Ejecutivo concentra tanto el poder político, como el administrativo. Su enorme poder discrecional le permite tomar sin freno decisiones ejecutivas, políticas y administrativas: disponer del presupuesto y gasto público federal; interpretar reglamentos para enajenar bienes públicos, otorgar concesiones, licencias, permisos; controlar instituciones administrativas centralizadas y descentralizadas como secretarías de Estado, departamentos, Procuradurías, fideicomisos, instituciones nacionales de crédito, de seguros y finanzas, empresas públicas, etc. No hay contrapesos a la gestión gubernamental y al aparato administrativo.

No había problemas de contrapeso de grupos oligárquicos representados en el Congreso, no existía división de poderes aunque se estipulara formalmente. El Poder Ejecutivo planeaba, programaba, ejecutaba, controlaba y evaluaba todas las actividades de gobierno, sin que mediara la intervención de los otros poderes de la Federación o hubiera freno a sus decisiones. La idea de vincular la figura del presidente con el ejercicio personal del poder, atañe a la urgencia de dotar al Estado de un eje funcional (un poder eficiente precedió al democrático).⁷⁷

⁷⁶ Gabino Fraga, *Derecho administrativo*. Edit. Porrúa, 1966, p 63. Véase también a Esteban Barajas Barajas, *El rol político de la administración pública federal en el presidencialismo mexicano*. Tesis. FCPYS-UNAM, México 1994, p 96.

⁷⁷ *Ibid*, p 41.

La función constitucional de gobernar comporta una amplia gama de actividades, entre las que destacan: definir cuestiones de naturaleza política, tales como las relaciones con otros órganos y niveles de gobierno, y con los partidos; encabezar el aparato de seguridad, las fuerzas armadas y la policía; anticipar y dirimir conflictos; adoptar políticas públicas y determinar prioridades para la asignación de recursos financieros a los diferentes programas; negociar y organizar la política legislativa. Mientras, la administración del gobierno presenta numerosas demandas: organizar la actividad de la función pública; supervisar el cumplimiento de instrucciones; atender trámites y procedimientos; verificar la idoneidad de los servicios públicos; evaluar los resultados de las acciones emprendidas; identificar, designar, adscribir, trasladar, promover, controlar y sancionar a los servidores públicos, entre otras muchas labores de orden estrictamente administrativo que se llevan a cabo cotidianamente.

Los mayores inconvenientes en un sistema presidencial, radican en la concentración excesiva del poder en una sola persona y el reducido espacio que deja para el control por parte del Congreso. Para racionalizar sus funciones, se plantea la adopción de un *gobierno de gabinete*, procedente de los sistemas parlamentarios. Es un concepto típicamente británico, se ha usado como sinónimo del modelo parlamentario de Westminster. Alude literalmente a la sala donde se reunía una comisión del Consejo Privado del monarca. Se generalizó en los primeros años del siglo XVII, denotaba un proceso de concentración del poder. En las últimas décadas, los primeros ministros han propendido a centralizar las decisiones políticas, por lo que prefieren despachar en comités especializados en lugar de llevar los asuntos al pleno.⁷⁸

En la actualidad, se refiere al órgano colegiado en el que normalmente recaen las funciones de gobierno. Está integrado por ministros con facultades establecidas en la Constitución, y en determinados casos, en la ley. Representa la reunión de los principales colaboradores del presidente para asesorarlo sobre determinados asuntos de interés, y el punto de convergencia entre lo gubernamental y legislativo. Está dejando de ser sólo una instancia de administración,

⁷⁸ Diego Valadés, *El gobierno de gabinete*. Edit. IJ-UNAM, Serie Estudios Jurídicos, Núm. 52, México 2003, p 1 y 32.

para convertirse en un espacio para la conciliación y la cooperación entre los partidos en donde se discuten y adoptan las definiciones políticas de gobierno.

En México, con excepción a lo previsto en el artículo 29 constitucional, relativo a la suspensión de garantías: “en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública... solamente el presidente de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión... podrá suspenderlas en todo el país o en lugar determinado...”, resulta teóricamente incorrecto que se le pueda llamar técnicamente gabinete. Durante mucho tiempo, no existió una ley reglamentaria que aceptará tal figura. Se convierte en gabinete cuando todos en conjunto, toman la decisión política y son responsables ante la representación del pueblo: el Legislativo. El refrendo de los actos presidenciales por los ministros, no puede rebasar el ámbito del Ejecutivo y extenderse a actos de los otros poderes.⁷⁹

En 1976, se instrumentó sin fundamento jurídico pero impuesta en la Ley orgánica de la Administración Pública Federal, un tipo de asesoría (Unidades de apoyo en la áreas prioritarias) con los funcionarios del presidente para atender sus asuntos personales derivados del cargo: políticos, seguridad social, imagen e información institucional. Posteriormente, De la Madrid crearía la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República.⁸⁰

En la relación Presidente-gabinete se encontraba inmersa la persistencia del régimen, ya que de entre sus colaboradores, el Ejecutivo designaba a su sucesor lo que contribuía a su fortalecimiento al evitar los constantes asedios de grupos o intrigas de algún funcionario. La institución presidencial como órgano soberano ha permitido que los hombres débiles o que eran vistos como tales, se conviertan en presidentes fuertes y que a pesar del cúmulo de poder que reúnen, al final del periodo, pase a manos del que les sucede. Está máxima no aplicó con Zedillo

⁷⁹ La denominación “secretarios” literalmente significa “depositario de secretos”, fue utilizada por los reyes españoles al final de la Edad Media para identificar a las personas con quienes despachaban consultas y memoriales y otros negocios del reino. En la tradición británica que luego pasa a Estados Unidos, la figura del secretario surge durante el reinado de Isabel I, aunque Shakespeare la identifica más tempranamente (King Henry the Eighth, V. 3,1). Ministro, viene de minister que significa servidor. Ibid, p 32.

⁸⁰ Acuerdo por el que se crea el Comité de Asesores Económicos de la Presidencia de la República, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de enero de 1985.

y Fox. Para impedir la perpetuidad se ideó la no reelección del presidente, quien puede o no aceptar los servicios del gabinete de su antecesor. Aunque ha habido excepciones, no ha implicado su permanencia o la de algunos de sus miembros, si bien las políticas han sido prácticamente las mismas en los últimos sexenios.

Por los compromisos que supone su doble investidura, en tanto jefes de Estado, cuya función protocolaria impone cargas de trabajo excesivas, y de gobierno, los presidentes cuentan con auxiliares para el desempeño de las numerosas tareas administrativas. Asumen el mando del aparato administrativo, pero por falta de previsiones institucionales para organizar su trabajo, afloran diversas patologías. Las áreas de menor nivel de atención quedan en manos de un círculo que sin tener competencia, realiza en la práctica actos que resultan del poder constitucional de los presidentes. Delegar demasiada responsabilidad de decisión a los llamados gabinetes o al Legislativo, puede hacer que el presidente pierda el ejercicio del control, principalmente el de la facultad de nombramiento.⁸¹

Puede ocurrir que los presidentes transfieran un número indeterminado de atribuciones a colaboradores cercanos, sin que el poder se desconcentre institucionalmente o que lo ejerza por interpósita persona. Los encargados de realizar esas funciones, lo hacen al margen del sistema electoral y de controles políticos. La delegación de autoridad en manos de personal sustraído al control del Congreso y sin exposición a los medios, es una forma de concentrar más el ejercicio del poder por parte de los presidentes, quienes pierden el control de sus propias decisiones y de las que se toman en su nombre, lo que amenaza con desarticular el precario sistema de relaciones entre gobierno y Congreso. Los ministros quedan sujetos por el deber de obediencia ante personas que asumen parcialmente el papel de los presidentes. Éstos comprometen su capacidad mediadora, porque dejan que sus subalternos al margen de la estructura constitucional se sobrepongan a los que sí tienen estatus. Por tanto, la corrupción tiende a magnificarse.⁸²

⁸¹ Diego Valadés, *El gobierno de gabinete*. Op. cit., p 48.

⁸² El modelo de transferencia de facultades a personas al margen del gabinete procede de Estados Unidos, donde en muchos casos, el peso político de los auxiliares de la Casa Blanca es superior al de los secretarios. Tienen a monopolizar al máximo las decisiones de gobierno con la menor intervención posible de los ministros y, por ende, reduce los espacios para la relación constructiva entre gobierno y congreso. Lejos de racionalizar el ejercicio de las facultades presidenciales, deforman y exacerban su tendencia centralizadora. Ibid., p 49 y 50. Esto mismo, se intento hacer en el gobierno foxista, pero no funcionó. Los secretarios no pudieron ser coordinados por la estructura paralela creada por Vicente Fox para transformar el gobierno, por lo que prácticamente desapareció.

Sus colaboradores sólo ven en el puesto una prebenda originada a expensas de los medios materiales administrativos de la que pueden obtener beneficios propios, ya sea de poder o como fuente de riqueza, principalmente. Aun subsisten los funcionarios tradicionales sin criterio propio, que sacralizan cada palabra del presidente y confirman el servilismo que imperaba en la llamada *Presidencia Imperial*. En ocasiones, no cuentan con el perfil idóneo para encabezar determinadas dependencias federales. Su nombramiento responde a caprichos presidenciales o a presiones generadas por grupos de poder.

De igual modo, la naturaleza mediática de la política ha propiciado el acceso de personas más adiestradas en cuestiones de comunicación, que en tareas de gobierno. La vulnerabilidad de los sistemas electorales ante el manejo profesional de los medios, es notable. Las campañas se transforman en procesos publicitarios y propagandísticos operados por profesionales en imagen que construyen un discurso basado en las tendencias del mercado político para vender candidatos, desplazando muchas veces los aparatos de los partidos. Son frecuentes los casos de personas aptas para atraer electores e ineptas para desempeñar labores políticas. La solución no consiste en relevar al elegido, lo que supondría una crisis constitucional, sino en ofrecerle opciones para que el gobierno sea puesto en manos experimentadas. La eventualidad de reemplazo es más sencilla con los que son designados, que con los electos.⁸³

Por consiguiente, cabría una reforma al artículo 89 constitucional a fin de que los secretarios de despacho sean propuestos por el Presidente, pero ratificados o rechazados por la Cámara de Senadores como sucede en otros países, y promover una legislación integral sobre el servicio civil de carrera que consolide y perfeccione los intentos que en la materia ha instrumentado el Ejecutivo, concediendo inamovilidad a los trabajadores de confianza. La profesionalización se relaciona directamente con la despolitización de la función pública, para evitar excesos gubernamentales y políticos de los cuadros que cada sexenio buscan dismantelar y remover a casi todos los servidores públicos. La lealtad personal se sustituye por responsabilidad y ética en el ejercicio de la función pública. Esta medida, fortalecería más al Legislativo.⁸⁴

⁸³ Ibid., p 58-59.

⁸⁴ En la Constitución de 1917, no existen antecedentes sobre el establecimiento de un sistema de servicio civil de carrera, pese a que en el siglo XIX se efectuaron algunos intentos. Fue hasta 1929, que Almicar Zentilla elaboró un

Por otro lado, la práctica de allegarse asesorías ha provocado una crisis de autoridad del Ejecutivo, haciendo que la Constitución se incline más hacia un modelo oligárquico identificado con el parlamentario que deriva del desconocimiento de la estructura de poder. El que la maquinaria administrativa se haya ensanchado, no quiere decir que el predominio conquistado lo deba compartir el presidente con sus subalternos. Al ser uno más, se administra más para el principio oligarca, que en razón de las clases pobres, por lo que caería en una total crisis al grado de perder el control de sus auxiliares. Lo anterior, ha conducido a una relativa parlamentarización del presidencialismo. La figura del gabinete tiene una connotación diferente en ambos regímenes que lo distingue, tanto en su estructura jurídica como en su fondo político.⁸⁵

En los regímenes presidenciales, los funcionarios y empleados de la administración ejercen una autoridad delegada por parte del presidente, quien dispone de un amplio margen para formar el gabinete con personas de su exclusiva confianza sin requerir del soporte del Congreso (artículo 89). Atenúa los efectos de la concentración del poder, aunque no son responsables de su propia gestión; carecen de entidad jurídica y política. Sus posibilidades de decisión autónoma son restringidas, pero deben mostrar un mínimo de atributos. La autonomía no es viable, a menos que obedezca a una negociación política que equilibre y armonice en lo posible, la presencia de fuerzas dispuestas a compartir un programa de gobierno. El deber de obediencia jerárquica es un vínculo exclusivo con el presidente, que no existe en las relaciones horizontales entre los ministros. Los ajustes en las políticas gubernamentales se discuten con amplios márgenes de libertad y obligan a que en última instancia, el presidente arbitre entre sus colaboradores.

proyecto de Ley del Servicio Civil para el Poder Legislativo. En 1931, la Ley Federal del Trabajo instituyó en el artículo segundo que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por leyes de servicio civil que al efecto se expidieran. Desde entonces a la fecha, se han establecido diversas disposiciones jurídicas y administrativas encaminadas a establecerlo. El 9 de abril de 1934, el presidente Abelardo L. Rodríguez emitió un acuerdo sobre su organización y funcionamiento que únicamente tuvo ocho meses de vigencia. Se estableció la prerrogativa presidencial de otorgar nombramientos a los empleados públicos. De igual forma, se definieron procedimientos para seleccionar al personal a partir de criterios de aptitud y mérito. En 1938, en un proyecto más integral, el gobierno de Lázaro Cárdenas expidió el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión que normaba el servicio público de los tres poderes. En 1941, Manuel Ávila Camacho creó un nuevo estatuto, que a diferencia del anterior, reguló las condiciones de los ascensos de los empleados de confianza.

⁸⁵ El principio de carácter oligárquico significa que los presidentes municipales puedan ser sugeridos por los caciques locales; los gobernadores por la clase rica autóctona; los funcionarios de estado por los representantes de los partidos, y la investidura presidencial por la oligarquía trasnacional con la amenaza de perder toda soberanía. Véase a Dieter Nohlen, "Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos", en Dieter Nohlen y Mario Fernández, *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio en América Latina*, Edit. Nueva Sociedad, Caracas Venezuela 1998, p. 24 y 48.

En un sistema parlamentario, se utiliza la composición del gobierno como un mecanismo de alianzas. Depende de la mayoría, requiere del apoyo de los órganos legislativos para asegurar la estabilidad, por lo tanto, los presidentes tienden a ser más receptivos e incorporar a integrantes de otros partidos a fin de hacer más dinámica su relación con el Congreso, y resguardar al gobierno frente a las oscilaciones de la política en el órgano de representación. Sus instrumentos tradicionales son: el voto de confianza, la interpelación y la moción de censura. Se admite como natural que el jefe de gobierno también lo sea de un partido. En un modelo presidencial, en cambio, esa dualidad ocasiona desequilibrios; los instrumentos de control que se aplican al presidente son frágiles. Una de las fuentes de tensión es la rigidez de la duración del periodo, que se magnifica cuando no satisface las expectativas suscitadas con motivo de la campaña electoral y su capacidad para gobernar es limitada, o simplemente se involucra de manera directa en coyunturas de fricción con las fuerzas políticas, medios o grupos de presión que deterioran su potencial o afectan la objetividad de sus decisiones.

Con la reforma constitucional del 24 de enero de 1974, no sólo se asentó la comparecencia de los funcionarios de la administración central y de los directores del sector paraestatal. El artículo 93, estipula que cualquiera de las cámaras los podrá citar para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. Tal facultad, no implica que el Congreso pueda o deba emitir una declaración o una recomendación al Ejecutivo, menos aún que prescriba la remoción de algún colaborador.

Esta tradición de carácter parlamentario, no contiene esencia práctica por la falta de voto de censura, que en sí sería el elemento eficaz para hacer valer la responsabilidad no sólo del presidente, sino también del gabinete. Las comparecencias sirven también para exhibir la posible carga política, jurídica, administrativa y penal, incompetencia o negligencia de parte del secretario de estado o director de la paraestatal. Los artículos 108 a 111, contemplan un capítulo que se refiere a las responsabilidades de los servidores públicos en donde se puntualizan las ofensas de tal carácter, la posibilidad de hacer que sean sujetos de juicio político y las sanciones correspondientes (destitución o inhabilitación).⁸⁶

⁸⁶ Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, Edit. Porrúa, México 1978, p 57.

El régimen vigente tiene el mérito de haber rescatado esta práctica constitucional, estimulando a los secretarios a emitir un mayor número de declaraciones públicas y a efectuar contactos personales. En los tres últimos sexenios, han sido los propios presidentes quienes han mandado a sus funcionarios a comparecer ante las asambleas legislativas. Esta experiencia no había sido muy común por varias razones, entre las que incide la gran presencia de ciertos presidentes. El que la Constitución no autorice a las cámaras para llamar ante ellas al presidente por respeto a su investidura y la negativa a hacer lo propio con el secretario de la Defensa, tendrá que ser modificado en beneficio del equilibrio de poderes.

La posibilidad de que los congresos convoquen a los ministros, constituye un medio de control que fortalece el sistema representativo y contrarresta el dominio mediático de los presidentes. La utilización política de los medios para transmitir información a la sociedad, margina a los órganos de representación. Con la organización y funcionamiento de los gabinetes, la presencia de un coordinador, y la relación frecuente y sistemática de los ministros con el Congreso, se racionaliza el ejercicio altamente centralizado del presidente. Pese a que ello conlleva a una pérdida de poder en la esfera personal del gobernante por la paulatina desconcentración de las tareas de gobierno, desde un enfoque institucional, realmente no decrece. Los congresos tampoco aumentan sus facultades, sólo se procura atenuar la concentración y el ejercicio discrecional.⁸⁷

La administración dirigida a un todo compuesto de clases sociales, justifica y legitima a la institución presidencial. El único que puede lograr fortalecerla es la propia autoridad presidencial, dado la estructura de poder en la que se encuentra inmersa. El presidente es quien detenta en forma unipersonal el poder y el principio de jerarquía administrativa. Sin embargo, en los tres últimos sexenios ha cambiado el esquema de mando, al grado de que en la atmósfera política y administrativa se denota una crisis de autoridad. La toma de decisiones, generalmente conferida a éste, es llevada a la atención de gabinetes creados en forma de consejos.

⁸⁷ Un coordinador de gabinete no es un jefe de gobierno sino un delegado presidencial que permite adecuar la carga de trabajo, atenuar la concentración extrema de facultades, contar con un enlace funcional ante el Congreso y dar al presidente una nueva tarea: la de mediador político. Cuando está sistemáticamente involucrado en la toma de decisiones políticas y administrativas, se convierte en un recurso conciliatorio. Diego Valadés, *El gobierno de gabinete*, op. cit, p 56, 63-65.

Generalmente, los gabinetes participan en los proyectos de ley que se envían al Congreso, en la celebración de tratados, en la elaboración de los presupuestos y programas de desarrollo, en la concertación de empréstitos. Refrendan decretos presidenciales, ejercen la facultad reglamentaria, intervienen en nombramientos y remoción de funcionarios, celebran contratos administrativos, definen y coordinan las tareas de gobierno, solicitan informes, deliberan sobre asuntos de interés público, actúan como órgano de consulta presidencial, y conceden privilegios industriales. Las grandes tareas tienden a concentrarse en unas cuantas dependencias, mientras las otras, desempeñan funciones subordinadas.⁸⁸

Comúnmente se habla de un gabinete tradicional (las dependencias del gobierno), y ampliado que incluye a los titulares de los principales organismos descentralizados y empresas de participación estatal.⁸⁹

De formas concentradoras del poder, se ha pasado a una mayor participación social. Esto se refleja en el ejercicio de la administración pública, entendida como una institución que no puede permanecer ajena, ante el riesgo de que sea rebasada por las exigencias cada vez más frecuentes de una sociedad participativa, plural y democrática que requiere atención casi inmediata a sus demandas. Los sucesos político-administrativos deben enmarcarse en la reforma del Estado, y como producto del avance democrático, en los procesos de apertura y ciudadanización.

La racionalidad de un sistema representativo, abierto, dinámico y plural puede entrar en colisión con la de un sistema presidencial hermético, estático y concentrado. Pluralizar las estructuras políticas de un régimen basado en franjas de acceso estamental, sin modificar su naturaleza patrimonial, puede provocar una respuesta autoritaria que altere el equilibrio de poderes que amenazan -cada vez que se les toca- con hundir no sólo el destino de la reforma, sino la estabilidad misma, y en el mejor de los casos, desembocar en una nueva forma de organizar el poder que amplíe los efectos democráticos. Las complicaciones que se plantean a las sociedades

⁸⁸ Ibid, p 44.

⁸⁹ Para simplificar la coordinación del gabinete y facilitar la creación de política, Miguel De la Madrid organizó subgrupos según líneas de política incluyendo un gabinete económico, los cuales estuvieron más activos con Carlos Salinas De Gortari, quien además agregó otra categoría: seguridad nacional con las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores y Defensa Nacional, y la Procuraduría General de la República; dándole una mayor visibilidad. Roderic Ai Camp, *La política en México*, Edit. Siglo XXI, México 2000, p 215.

democráticas con sistemas constitucionales presidenciales, es la dificultad para absorber las tensiones propias de sistemas electorales altamente competitivos, en donde los partidos tienden a generar posiciones de enfrentamiento permanentemente.⁹⁰

2.1 Integración del Gabinete.

Una de las primeras acciones que impuso un sello distintivo al poder presidencial tradicionalmente ejercido hasta entonces, fue el método que el presidente decidió utilizar para designar a su gabinete. Al menos en la forma e independientemente de los cuestionamientos que a la distancia puedan hacerse respecto a su idoneidad y efectividad, en su momento causó una gran expectación. Con todo y sus vicios, este método con el que se intentó dejar atrás el sistema de amiguismo fue novedoso e innovador, considerando las presiones y compromisos de campaña, las facturas políticas por alianzas y apoyos financieros, su conexión con posiciones ideológicas relacionadas con la forma de gobierno, el tipo de gestión administrativa y el enfoque proempresarial.

El 10 de julio del 2000, el entonces presidente electo, Vicente Fox, lanzó una convocatoria a los distintos organismos de la sociedad para que enviaran sus propuestas sobre aquellas personas que pudieran participar, y que contaran con un conjunto de valores y capacidades bien definidas, entre las que destacaban: 1) amor a México; 2) alto sentido de responsabilidad social; 3) honestidad probada; 4) reconocida capacidad, y 5) obtención de resultados.⁹¹

El diseño de un gobierno *estratégico e inteligente* -según el propio Fox-, quedó a cargo de los llamados *head hunters*. Para hacer la selección lo más justa y equilibrada posible, recurrió a cinco empresas especializadas en reclutamiento de personal para buscar a los mejores *talentos* de cada ramo (una *meritocracia*) que dirigirían las Secretarías de Estado, un total de 275 aspirantes.⁹² El

⁹⁰ Ibid, p 35. En tal sentido, el PRD presentó una iniciativa al pleno de la Cámara de Diputados para reducir las desproporcionadas facultades constitucionales del Presidente de la República y encomendar al estilo parlamentario, el Poder Ejecutivo a dos individuos: un jefe de Estado con su denominación vigente de Presidente y un jefe de gobierno para diseñar y ejecutar el programa gubernamental. Otros consideran que un secretario fuerte, bastaría para racionalizar el poder presidencial

⁹¹ *La Jornada*, 11 de julio de 2000.

⁹² La integración del gabinete, no estuvo del todo a cargo de las empresas denominadas *head-hunters*. La decisión final, la tomó el propio presidente: "sólo les hemos solicitado un apoyo parcial con la tecnología y el conocimiento

ofrecimiento llegó a toda la ciudadanía, incluso se abrió una oficina para recibir a los interesados con su currículum vitae. Aparentemente no serían sus amigos, sino los más conspicuos, independientemente de dónde estuvieran. Vicente Fox, expresó que no quería a nadie que llegara a aprender, por lo que cada potencial candidato fue evaluado. Al margen de las aptitudes técnicas y los valores que pudieron ser medidos y comparados, la cercanía con el Presidente fue el factor más importante en la conformación final del gabinete. En buena medida, se formó por quienes le acompañaron desde Guanajuato cuando empezó a sobresalir en la política.⁹³

El gobierno no fue integrado mostrando voluntad partidista. No existe una coalición de diversos partidos que compartan un programa común. Es más bien, un grupo elitista con la confianza del presidente y con una ideología conservadora. Formó su equipo con personas de diferentes procedencias, principalmente tecnócratas y priístas (como Francisco Gil Díaz), *neopanistas* más cercanos a Fox que al propio partido y otros sin partido, como fue el caso de Jorge Castañeda que provenía de la antigua izquierda. Los ganadores de la contienda del 2000, fueron los grandes empresarios, el alto clero y la ultraderecha. Varios de sus integrantes provienen de la iniciativa privada y otros del mundo intelectual. Menos políticos y más empresarios en el ejercicio del poder.

La composición del gabinete, conjuga personalidades disímiles y profesionistas de distintas disciplinas. La edad fluctúa entre los 40 y 60 años. Respecto al nivel de escolaridad y lugar de estudios; la educación privada y en el extranjero, principalmente en universidades de Estados Unidos, es predominante. Sobre todo, en lo que se refiere a estudios de posgrado; en licenciatura dominan las universidades públicas. Por el lugar de nacimiento se favoreció a los del Distrito Federal, los demás proceden básicamente del norte y de Guanajuato.

que tienen para algunas actividades relacionadas con este proceso. Al final, yo me hago responsable de la selección última de cada uno de quienes van a formar parte de este gobierno". Entre los propuestos al presidente Fox, destacó Pedro Cerisola alto estratega de la campaña electoral y ex ejecutivo de Teléfonos de México, designado por la compañía Korn-Ferry International. *La Jornada*, 18 de julio de 2000.

⁹³ Antes -el 17 de julio del 2000-, Vicente Fox dio a conocer un *Equipo de Transición* compuesto por 20 personas (18 hombres y 2 mujeres), para entablar una relación oficial con los diferentes despachos del Ejecutivo Federal, reconociendo que entre ellos podrían surgir los que encabezarían las Secretarías de Estado, como de hecho sucedió. De ese equipo, algunos de los colaboradores cercanos al presidente quedaron excluidos del gabinete definitivo. Tal fue el caso de Juan Hernández, ex organizador de la agenda de Vicente Fox a lo largo de la campaña electoral, quien con Felipe Ponce, atendía los asuntos particulares bajo las órdenes de Alfonso Durazo. El primero fue ubicado transitoriamente en la Oficina de Atención a Migrantes. *La Jornada*, 22 de agosto 2000.

Supuestamente se eligió a los mejores, pero el desempeño del llamado *gabinetazo* ha dejado mucho que desear. La mayoría de los actores políticos se sumergieron en una etapa de aprendizaje, que hace que las estrategias no sean las más eficientes para favorecer a la población. Carecen de tradición, partido y programa. La inexperiencia y novatez se refleja en las contradicciones discursivas del presidente Vicente Fox, las discrepancias entre los secretarios de Estado, la falta de coordinación y las pugnas internas. Prevalece el desorden administrativo, incapacidad para la acción política y producir mayorías eficaces, nulidad para asir lo prioritario, frivolidad y descontrol, así como reticencia a asumir los costos del gobierno.⁹⁴

El cambio político desembocó en un régimen pluralista con muchos defectos e imperfecciones institucionales, pero que a fin de cuentas -procedimentalmente al menos-, devino en un sistema democrático. Nos encontramos en una especie de ajuste y reestructuración institucional, que a simple vista, pareciera perfilarse como de continuidad con tintes un tanto populistas, más que ante un cambio real que suponga al menos en el corto plazo una transformación integral. Un cambio de personas, no de prácticas, ni de actitudes, ni de moral, determinado por la inexperiencia que caracteriza al equipo del presidente, incluyéndolo a él mismo. El mero suceso de la alternancia, no sustituye a la eficacia administrativa y la capacidad política.

El error fue haber propuesto un cambio, sin haber tomado en cuenta la existencia de viejas burocracias y las inercias (miles de empleados y muchos intereses creados). Lo anterior, resultó consecuente con la exigencia del panismo de destituir a los delegados de las dependencias federales que trabajaban a favor del PRI. Aunque el dirigente del PAN -Luis Felipe Bravo Mena-

⁹⁴ Destacan las marcadas diferencias entre Francisco Gil (Hacienda) y Francisco Barrio (Contraloría) en torno a la reforma fiscal y el fraude en PEMEX. Jorge Castañeda (Relaciones Exteriores) y Santiago Creel (Gobernación), respecto a la relación con Cuba; con Ernesto Derbez (Economía) y Gil Díaz (Hacienda), en lo concerniente al presupuesto para las dependencias, por mencionar algunos. Aunque hacia el exterior había la sensación de un sentido de unidad que daba fortaleza al régimen, en los gabinetes siempre ha habido divergencias. Sin embargo, los funcionarios se cuidaban de no hablar excesivamente mal de sus colegas; el Presidente podía enterarse, o bien, el colega podía ser el próximo elegido y el indiscreto caer en desgracia. Ahora que el Presidente ya no puede elegir a su sucesor, esto ha cambiado positivamente en la medida que hay una mayor transparencia en el ejercicio de gobierno. Véase a Federico Reyes-Heroles, "Prevaricadores" y Jesús Silva-Herzog Márquez, "El costo de la ineptitud". *Reforma*, 12 de marzo y 1 de julio de 2002.

negó haber pedido cambios, y de acuerdo con Juan de Dios Castro, el gobierno de Fox ha tenido la prudencia de no ser faccioso.⁹⁵

2.2 Reestructuración de la Administración Pública.

La mayoría de reformas administrativas que se han instrumentado hasta el momento, sólo buscan reagrupar a las dependencias o renovarles el nombre. En la gestión foxista, esto no fue la excepción. Al planear la reorganización, en principio, se buscó la desaparición de algunas Secretarías, el adelgazamiento del aparato administrativo y el rediseño y la creación de otras. El propósito foxista de reestructuración de la Administración Pública Federal, envolvió la entrada en funciones de coordinaciones adjuntas a la Presidencia de la República -al estilo norteamericano-, las denominadas *supersecretarías* desde las cuales se supervisarían las tareas encaminadas al cumplimiento de los principales compromisos de campaña, apoyando las labores de atención ciudadana y gestoría social. Se desarrolló un esquema organizacional que dotara al presidente Vicente Fox, de una serie de apoyos que le permitieran atender mejor a los distintos organismos públicos. Toda vez, que la mayoría de los problemas nacionales son multicausales y rebasan los ámbitos de competencia de una dependencia federal.

Estas instancias representaron una de las formas de reinversión del gobierno para mejorar su capacidad de respuesta, pero ocasionaron un fuerte gasto al erario. Toda una costosa estructura paralela que durante su primer año en funciones, requirió de 205 millones de pesos para operar. Incongruente con lo que Vicente Fox prometió al interior de la administración pública federal: la eliminación de estructuras planas, un esquema con menos niveles y plazas más sencillas. Según justificó el propio gobierno, se pretendía contestar a la demanda ciudadana de reducir el costo gubernamental e ir a fondo en la descentralización y el federalismo (la distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal). Por un lado, las dependencias federales debían reducir el tamaño del aparato burocrático para ganar en capacidad y velocidad de respuesta estratégica, y por el otro, las oficinas y coordinaciones crecieron.⁹⁶

⁹⁵ *La Jornada*, 25 de marzo de 2002.

⁹⁶ *Milenio Diario*, 10 de enero de 2001, p 14.

Las coordinaciones se dedicarían, entre otras cosas, a atender temas referentes a los indígenas, migración, corrupción y seguridad nacional, asuntos laborales y proyectos de inversión en áreas estratégicas. Los comisionados adquirieron la función de enlaces intersecretariales encargados de producir sinergia para la solución de las demandas sociales. Coordinaban, supervisaban y evaluaban los trabajos y avances de los grandes temas, además de coadyuvar y apoyar al presidente en el análisis y en la toma de las decisiones más importantes. No tenían, ni les correspondían funciones operativas. Se trató de facilitar las acciones de gobierno, no de suplantar las áreas de ejecución. Con niveles de autoridad menores a los de los titulares de las secretarías, se cumplió con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que establece que no puede haber una figura después del Presidente, superior a un secretario de Estado. Su autoridad era una delegación directa del Presidente, por tanto, su fortaleza radicaba en la cercanía que se tuviera con éste.⁹⁷

La nueva estructura del gobierno federal se centró en una organización horizontal basada en “la confianza, la transparencia, la rendición de cuentas y el trabajo en equipo”. Tres comisiones concentraron los tres grandes retos que dirigirían el proceso de gobierno: 1) Crecimiento con calidad, Eduardo Sojo 2) Desarrollo social, José Sarukhán y 3) Orden y respeto, Adolfo Aguilar Zínser. Los asesores presidenciales tenían la encomienda de coordinar a las dependencias públicas; facilitar el cumplimiento de los compromisos y metas presidenciales y alinear las políticas públicas, los sistemas de trabajo, la información y los presupuestos encaminados a resultados.⁹⁸

No obstante, las altas expectativas generadas por el foxismo, las coordinaciones no funcionaron como se esperaba; han sido poco útiles y motivo de conflicto y discrepancias al interior del gabinete, por lo que se planteó su desaparición. No apareció la sinergia que traería resultados exitosos, se les confundió con espacios burocráticos y fueron objeto de recortes presupuestales. Además de su evidente novatez en la operación política, se sumaron problemas de coherencia discursiva y de comunicación. Legisladores de oposición y del propio PAN, consideraron que incurrieran en duplicidad de funciones y falta de coordinación entre los titulares y los secretarios

⁹⁷ *La Jornada*, 1 de diciembre de 2001.

⁹⁸ Entraron en funciones a partir de mayo de 2001, cuando fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el decreto que les daba vida institucional.

del ramo. A la fecha, únicamente subsisten la Coordinación de Políticas Públicas y la Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.⁹⁹

En franca oposición a las declaraciones de Vicente Fox, quien señaló que todo en su equipo de trabajo es "pasión por las ideas y los ideales en los que creemos, no hay tales pleitos, nos llevamos bien, somos profesionales, no va a haber cambios en el gabinete como andan diciendo por ahí algunos periodistas y escritores. Estoy satisfecho de la tarea de cada uno". Las incompatibilidades y actitudes protagónicas entre los integrantes del equipo foxista, se dejaron sentir desde el principio. Sin la añeja disciplina partidista que caracterizara en su época de esplendor a los regímenes priístas (el que se mueve no sale en la foto), la lucha por ganar las mejores posiciones se hizo presente. Tendrían que pasar tres años para que en su tercer informe de gobierno, el presidente terminará reconociendo esta conflictiva situación y se decidiera a instrumentar los primeros relevos.¹⁰⁰

Además de los cambios ya expuestos, destacan algunas modificaciones importantes a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

- La creación de la Secretaría de Seguridad Pública, que le quitó algunas atribuciones a la Secretaría de Gobernación, al absorber a la Policía Federal Preventiva.
- Otras facultades de Gobernación, relacionadas con la producción y administración de radio, televisión y cinematografía se reubicaron en la Secretaría de Educación.
- En lugar de desaparecer como originalmente se había propuesto, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo sólo cambió de nombre a Secretaría de la Función Pública, asumiendo la "reivindicación de la propiedad de la nación" que ejercía Gobernación, la cual se especializaría en la política, teniendo como principal responsabilidad la búsqueda de una gobernabilidad democrática incluyente.

⁹⁹ El no haber realizado los cambios con un adecuado fundamento jurídico, condujo a que existiera cierta desorientación en las líneas de mando, suscitándose conflictos al interior del equipo entre los coordinadores y los encargados de las secretarías tradicionales que ocasionaron problemas de gobernabilidad al presidente Fox, entre los que destacó: el fracaso del Acuerdo Político Nacional. Los ejemplos no son pocos: Alejandro Gertz Manero (Seguridad Pública) y Adolfo Aguilar Zinzer (Orden y Respeto); Ernesto Derbez (Economía) y Eduardo Sojo (Desarrollo económico), por mencionar algunos. *La Jornada*, 13 de diciembre de 2001.

¹⁰⁰ "Gabinete de temporal". *Enfoque*, 3 de febrero de 2002.

- El eventual cambio de nombre de la Secretaría de Desarrollo Social por el de Desarrollo Humano, no obedeció a una simple posición ideológica, sino a un cambio de percepción que no llegó a definirse. La postura oficial subraya el *Desarrollo Humano* y su enorme connotación social que envuelve y supera el término social mismo. Se trata de transformar una visión meramente asistencialista y marginal del desarrollo de la persona, buscando mediante la promoción de sus capacidades su pleno desarrollo como individuo.
- La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, cambio de nombre a Economía. La nueva denominación buscó impulsar el desarrollo industrial y el comercio exterior.
- La actividad de pesca, fue retirada de la Secretaría del Medio Ambiente y reasignada a la de Agricultura. De esta manera, los nombres de estas dependencias cambiaron a Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNA) y Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Lo anterior, no implicó que a la primera se le limitaran sus funciones sobre la protección del ambiente en donde se procrea la fauna marina y los recursos naturales, sólo se trató de reencauzar una estrategia alimentaria de visión global en la otra Secretaría.¹⁰¹

La Secretaría más afectada con estos cambios, fue la de Gobernación a la que se le quitaron atribuciones importantes. Adicionalmente, se llegó a contemplar la separación del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), lo cual no se concretó. Las secretarías de Estado quedaron agrupadas por áreas, con un *staff* conformado por oficinas de apoyo, asesoría y coordinación de los asuntos nacionales prioritarios en distintas áreas estratégicas: 1) Desarrollo Económico, 2) Desarrollo Humano, 3) Orden y Respeto, 4) Gobernabilidad Democrática, y 5) Cambio e Innovación.

¹⁰¹ Felipe Calderón Hinojosa, “Nuevas formas”. *Diario Milenio*, p 20 A y Miguel Ángel Granados Chapa, “Arranca el sexenio foxista”. *Reforma*, 10 de noviembre de 2000.

2.3 Gabinete Presidencial 2000-2006

CRECIMIENTO CON CALIDAD	
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).	
Francisco Gil Díaz. 2000-	<p>Origen: Nació en la ciudad de México en 1943.</p> <p>Académica e intelectual: Licenciado en Economía en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y Doctor en Economía por la Universidad de Chicago. Profesor y Coordinador del Programa de Economía en el ITAM.</p> <p>Pública: Cuenta con una larga trayectoria en el Banco de México, en donde fue Director General de Estudios Económico-Hacendarios, gerente de la Unidad de Organización y Análisis de Información, Subdirector y Director de Investigación Económica, además de contender por la presidencia del Banco contra Guillermo Ortiz. En la Secretaría de Hacienda, recorrió varias direcciones como la de Política de Ingresos, hasta hacerse cargo de la Subsecretaría de Ingresos, en donde tuvo algunos aciertos en materia del IVA; pero en otros impuestos, generó molestia al centrar su atención en los contribuyentes cautivos.</p> <p>Vinculación política: Tiene antecedentes priístas, fue colaborador del anterior régimen sin ser identificado directamente con Zedillo. Entre 1982 y 1994, es impulsado por dos de los empresarios más cercanos al entonces Presidente; Alfonso Romo y Roberto Hernández. Es un hombre comprometido e identificado con la política macroeconómica, lo que le ha permitido cierto manejo del presupuesto frente a la Cámara de Diputados, así como un tenaz defensor de la reforma fiscal. Con su designación, el mensaje para la comunidad financiera internacional fue que la política económica, no variaría en lo fundamental. Uno de sus logros, pasando por alto sus declaraciones, de que vamos, en el mismo camino que Argentina, a la debacle económica; fue el haber preservado la estabilidad macroeconómica. Una muestra más, de la indisciplina e imprudencia del gabinete presidencial. Pese a ser una irresponsabilidad política, en las actuales circunstancias, el comentario no es infundado.</p>
Secretaría de Economía.	
Luis Ernesto Derbez Bautista 2000-2003)	Véase, Secretaría de Relaciones Exteriores
Fernando Canales Clariond 2003-2005	Véase, Secretaría de Energía
Sergio Alejandro García de Alba Zepeda 2005-	<p>Académica e intelectual: Licenciado en Contaduría Pública por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Guadalajara, Jalisco. Tiene una Maestría en Alta Dirección de Empresas en el IPADE, Ciudad de México. Fue Profesor de Finanzas en el ITESO.</p> <p>Empresarial: Participó en organismos empresariales, fue Presidente de la Cámara Regional de la Industria de Transformación del Estado de Jalisco (CAREINTRA); Vicepresidente de la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN). Socio fundador y Director General de FIBRART, S. A. de C. V. empresa dedicada al diseño y fabricación de productos de recreación acuática, acabados prefabricados para la construcción, muebles de baño y artículos decorativos, Vicepresidente Regional de AXTEL (empresa de telecomunicaciones), teniendo bajo su responsabilidad, las ciudades de Guadalajara, León, Puebla y Toluca; Ha sido socio y/o miembro del consejo de administración, en empresas de diversos giros como: construcción, electrónica y del sector comercio. Empresario del ramo restaurantero. Empresario destacado en 1989 por la CAREINTRA, en la rama del plástico reforzado; “Ejecutivo del año 1993” por la Asociación de Ejecutivos de Ventas y Mercadotecnia de Guadalajara; Reconocimiento “Columna de Oro” en 1999 por el periódico “Ocho Columnas” de Guadalajara en el área de promoción económica, social y filantropía; por su desempeño como Secretario de Promoción Económica del Estado de Jalisco, entre otros por: la Cámara Americana de Comercio de la Ciudad de Guadalajara (AMCHAM), el Sindicato CROC, la Cámara de la Industria Electrónica, de Telecomunicaciones e Informática (CANIETI), el Consejo de Cámaras Industriales (CCIJ); y el Galardón “Efraín González Luna” al Mérito Político en 2005 por la COPARMEX Jalisco.</p> <p>Pública: Secretario de Promoción Económica del Estado de Jalisco, y antes, Subsecretario para la Pequeña y Mediana Empresa en la Secretaría de Economía.</p>

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)	
<p>Javier Usabiaga Arroyo. 2000-2005</p>	<p>Origen: Nació en Guanajuato en 1939.</p> <p>Académica e intelectual: No tiene carrera universitaria, estudió Contaduría Pública en la Escuela Bancaria y Comercial de la Ciudad de México.</p> <p>Empresarial: Tractores, y Alimentos Deshidratados del Bajío. Inició en Hays Farms LTD, en Ontario, Canadá. En México, fundó el grupo empresarial <i>Los Aguilares</i> que agrupa cuatro sociedades de propiedad rural. Es llamado el "Rey del ajo", exporta el 35% de este producto. Ha ocupado diversos cargos honorarios: en la Asociación de Criadores Holstein Friesian de México, Presidente en la Asociación de Productores de Ajo del Centro y del Grupo Financiero Banamex-Accival, así como Vicepresidente del Consejo Consultivo. Miembro fundador y asociado de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario A.C. (AMSDA).</p> <p>Pública: Es de los más cercanos al Presidente. Secretario de Desarrollo Agropecuario y Rural en la administración foxista de Guanajuato (1995-2000), desde donde impulsó la federalización y modernizó el sector en el estado; fomentando la capacitación y asistencia a las organizaciones económicas de productores.</p> <p>Vinculación política: Diputado Federal panista electo por el XII Distrito, municipio de Celaya, en el 2000.</p>
<p>Francisco Javier Mayorga Castañeda 2005-</p>	<p>Origen: Nació en Guadalajara, Jalisco, en 1951.</p> <p>Académica e intelectual: Licenciado en Economía, por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Cursó estudios de Maestría en Administración de Empresas, en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Presidente del Consejo de Directores del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, ubicado en Guadalajara.</p> <p>Empresarial: Siempre ha estado ligado al medio agropecuario. Salvador Mayorga Cameros, su padre, fue Presidente de la Confederación Nacional Ganadera y presidente de la Unión Ganadera Regional del Estado de Jalisco. Se ha dedicado al manejo de sus empresas y a participar en las cúpulas empresariales del sector agropecuario. Fue Presidente de la Cámara Regional de la Industria de Transformación y Coordinador del Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco, así como Vicepresidente de CONCAMIN, en dos ocasiones. Socio fundador y primer presidente del Consejo Agropecuario de Jalisco.</p> <p>Pública: Secretario de Desarrollo Rural de Jalisco con Alberto Cárdenas Jiménez, formó parte del equipo de transición del gobierno en el año 2000 y Director en Jefe de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), órgano desconcentrado de la SAGARPA hasta el año 2002.</p>
Secretaría de Energía (SENER)	
<p>Ernesto Martens Rebolledo 2000-2003</p>	<p>Empresarial: Proviene de la iniciativa privada. Participó en los consejos administrativos de Serfín y Santander.</p> <p>Vinculación política: Su relación con el Presidente era marginal, no participó en la campaña.</p>
<p>Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 2003-2004</p>	<p>Origen: Nació en Michoacán, en 1962.</p> <p>Académica e intelectual: Sus primeros estudios los realizó en el Instituto Valladolid de Morelia. Es licenciado en Derecho, por la Escuela Libre de Derecho. Cursó la maestría en Economía en el ITAM y en Administración Pública en la Universidad de Harvard, Massachusetts, Estados Unidos. Columnista semanal de los periódicos "Reforma", "El Norte" (Monterrey), "Mural" (Guadalajara), "La Voz de Michoacán", "Palabra" (Coahuila), "El Debate" (Culiacán), "El Sur" (Campeche), "El Hidrocálido" (Aguascalientes), "Noticias" (Oaxaca), "El Diario de Yucatán" (Mérida).</p> <p>Pública: Director General del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS).</p> <p>Vinculación política: Es panista. Ingresó al CEN, durante la presidencia de Luis H. Álvarez, cumpliendo con la encomienda de estructurar la organización juvenil, en ese entonces inexistente. Colaboró con el Instituto de Estudios y Capacitación Política y ocupó la Secretaría de Estudios del CEN. Diputado Federal (1991-1994) y Secretario de la Comisión de Comercio durante la discusión y la negociación del Tratado de Libre Comercio. En 1995, candidato a Gobernador de Michoacán. Presidente Nacional del PAN 1996-1999. Miembro del "Grupo Líderes Mundiales del Futuro" del Foro Mundial y Vicepresidente de la Internacional Demócrata Cristiana (IDC). Coordinador del Grupo Parlamentario del PAN de la LVII Legislatura en la Cámara de Diputados. Renuncia el 31 de mayo de 2004 después de hacer públicas sus aspiraciones presidenciales en la Cumbre de las Américas, realizada en Guadalajara y recibir por este motivo, una dura llamada de atención del presidente Fox. Actualmente es el candidato del PAN a la presidencia en 2006.</p>

<p>Fernando Elizondo 2004-2005</p>	<p>Origen: Es originario de Monterrey, Nuevo León.</p> <p>Académica e intelectual: Licenciado en Derecho y Ciencias Sociales por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Realizó estudios de Derecho Comparado en la Universidad de Nueva York, y la maestría en Administración de Empresas con especialidad en finanzas en el Tecnológico de Monterrey. Catedrático y conferencista en la Universidad Autónoma de Nuevo León, la Universidad de Monterrey, el ITESM, entre otras instituciones educativas.</p> <p>Pública: Enlace Presidencial para la Reforma Hacendaria. En enero de 2003, ocupó el cargo de Gobernador Interino de Nuevo León, en sustitución de Fernando Canales Clariond. En 1997, Secretario de Finanzas y Tesorero General del estado.</p> <p>Empresarial: De 1995 a 1997, Presidente Ejecutivo del Grupo Salinas y Rocha, se hizo cargo de su reestructuración financiera y administrativa. De 1986 a 1994 ejerció la abogacía como socio del bufete al que pertenecía. De 1988 a 1992, Coordinador de los Organismos Intermedios de Nuevo León entre los que se encuentran: CANACO Monterrey, CAINTRA Nuevo León, COPARMEX de Nuevo León, el Consejo Cívico de las Instituciones de Nuevo León y la Cámara de Propietarios de Bienes Raíces. Ocupó diversas posiciones de dirección en el área legal del Grupo Industrial Alfa; Director Jurídico de Hylsa y empresas subsidiarias y Director Jurídico de Operaciones. Asimismo, ha participado activamente en diversos organismos sociales, gremiales, culturales académicos, empresariales y de beneficencia: el Consejo Cívico de las Instituciones y el Centro Patronal de Nuevo León, la Confederación Patronal de la República Mexicana, la Asamblea Democrática, el Ejército Democrático, el Centro de Ciencias y Artes, A.C. (Planetario Alfa), Causa Común, A.C., la Universidad de Monterrey, el ITESM, Patronato de la Universidad de Nuevo León, Grupo Industrial Alfa, Cemex, Grupo Chapa y, Grupo Senda.</p> <p>Vinculación política: En 1985 junto con un grupo de panistas, participó en el movimiento cívico denominado "Conciencia Democrática", y como miembro fue Secretario de la Asamblea Democrática, agrupación cívico política que con una integración plural, consensó entre diversos miembros de partidos políticos una iniciativa de Ley Electoral, tendiente a garantizar elecciones libres y transparentes. Precandidato panista a la gubernatura de Nuevo León (2002). Esposo de Verónica Ortiz, quien presidió la Dirección General de la Fundación <i>Vamos México</i> de Marta Sahagún de Fox. Por este hecho, su nombramiento causó muchas suspicacias.</p>
<p>Fernando Canales Clariond 2005-</p>	<p>Origen: Nació en Nuevo León en 1946.</p> <p>Académica e intelectual: Licenciado en Derecho por la Escuela Libre de Derecho, con Maestría en Administración de Empresas en el ITESM. Estudió la especialidad de Lengua y Civilización Francesa en la Sorbona de París y de Relaciones Industriales en el Instituto de Estudios Sociales de la Haya, Holanda. Empresarial: Proviene del sector empresarial. Director General Adjunto y Vicepresidente del Consejo de Administración del Grupo IMSA; tuvo diversos cargos en los Consejos de Administración de Empresas de Estados Unidos, Colombia, Venezuela, Brasil, Argentina y Chile. Participó en organismos públicos y privados: Presidente de la Federación de Cámaras de Comercio y Consejero del Centro Patronal de Nuevo León, Vicepresidente de la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio, la Comisión Binacional México-Estados Unidos y miembro de la Fundación Ford.</p> <p>Pública: Asambleísta del Instituto Mexicano del Seguro Social, Consejero Regional de Infonavit y del Movimiento de Promoción Rural, A.C. Secretario de Economía 2003-2005.</p> <p>Vinculación política: A fines de 1978, se registro en el PAN, en donde ha tenido diversas responsabilidades como miembro y Presidente del Comité Directivo Estatal, miembro del Consejo Estatal y Nacional, Diputado Federal por el Primer Distrito y candidato a Gobernador de Nuevo León en 1985, integrante del Gabinete Alternativo de Manuel J. Clouthier en la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial; representante del partido ante diversos organismos electorales federales, estatales y municipales, y gobernador de Nuevo León (1997-2003).</p>

Secretaría de Comunicaciones y Transportes. (SCT)	
Pedro Cerisola y Weber 2000-	<p>Origen: Nació en la ciudad de México, en 1949.</p> <p>Académica e intelectual: Estudió Arquitectura en la UNAM. De formación empresarial. Tiene estudios en el Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresas (IPADE). Se desempeñó como profesor en la UNAM, y en la Universidad Iberoamericana</p> <p>Empresarial: Posee una amplia experiencia en el sector privado. Miembro del Comité Ejecutivo <i>Intenational Air Transport Association</i> (IATA), y de <i>World Travel & Tourism Council</i> (WTT). Consejero de Cintra y SERFIN. Director de Aeroméxico, alto directivo de Telmex.</p> <p>Pública: Estuvo en Aeropuertos y Servicios Auxiliares y en la Gerencia General del Aeropuerto Internacional de la ciudad de México. En la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, fue Director de Transporte y Control Aeronáutico, de Aerovías de México y de Aeronáutica Civil. Participó en la Sindicatura de la quiebra de Aeronaves de México.</p> <p>Vinculación política: Asesor de Fox en el Equipo de Transición. Coordinador General de la campaña electoral foxista a la Presidencia; a cargo de la operación, logística y finanzas.</p>
Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNA).	
Víctor Lichtinger. 2000-2003	<p>Empresarial: Incursionó en la consultoría ambiental, donde trabajó para empresas privadas y organismos internacionales. Integrante del grupo ecologista G-25 dedicado a la investigación y diagnósticos institucionales, que hizo una evaluación a la SEMARNAP, de la cual no salió muy bien librada.</p> <p>Pública: Coordinador General de Recursos Naturales y Medio Ambiente en la Secretaría de Relaciones Exteriores y Director Ejecutivo de la Comisión Trilateral de Cooperación Ambiental en Montreal, creada en paralelo al TLC.</p>
Alberto Cárdenas Jiménez 2003-2005	<p>Origen: Nació en 1958 en Jalisco.</p> <p>Académica e intelectual: Tiene una licenciatura en Ingeniería Industrial por el Instituto Tecnológico de Ciudad Guzmán Jalisco; Maestría en Planificación de Empresas y estudios completos de doctorado en Ingeniería Industrial en la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales de la Universidad Politécnica de Madrid España. Docente a nivel de maestría, en la Universidad de Colima y en Cd. Guzmán, donde impartió las cátedras de Economía, Finanzas, Administración e Ingeniería Industrial. Coordinador y Jefe de División de Estudios Superiores.</p> <p>Pública: Su experiencia como servidor público es extensa. Fue Director General de la Comisión Nacional Forestal.</p> <p>Vinculación política: Su trayectoria política la ha desarrollado dentro del PAN: Miembro del CEN, Secretario de Estudios del Comité Directivo Municipal y encabezó como líder de proyecto; procesos electorales internos y externos, obteniendo triunfos en dos internas, dos externas, dos locales y dos federales. Presidente Municipal de Ciudad Guzmán (1992-1994); Gobernador de Jalisco (1995-2001). Durante su gestión, llevó a cabo una Reforma Integral con los tres poderes, en el ámbito municipal y electoral, logrando prácticamente una nueva Constitución Estatal. Implementó el Programa de Regionalización, una estrategia de crecimiento sostenido, equilibrado y justo para afrontar los problemas y retos de la pobreza y la globalización, desigualdad y ventaja comparativa del Estado, así como 100 Imecas y otro para la conservación de los recursos forestales, que colocó al estado como pionero uno de afinación controlada en la zona metropolitana de Guadalajara, que logró reducir la contaminación del aire a menos de a nivel nacional en la producción de plantas de calidad. Dejo el cargo para participar en el proceso de elección interna por la candidatura del PAN a la presidencia en 2006.</p>
José Luis Luege Tamargo 2005-	<p>Origen: Nació en el Distrito Federal.</p> <p>Académica e intelectual: Realizó estudios básicos en el Colegio Salesiano de Barrientos. Estudió la carrera de ingeniero químico metalúrgico en la Facultad de Química de la UNAM y cuenta con dos especialidades en procesos siderúrgicos, una por la UNAM y la otra por el Centro Nacional de Investigaciones Metalúrgicas de Madrid, España. Además de un diplomado en Filosofía Social en Política por la Universidad Panamericana. Fue profesor durante 5 años en la Facultad de Química de la UNAM.</p> <p>Empresarial: Se desempeñó laboralmente durante 14 años en la industria siderúrgica nacional.</p> <p>Pública: Antes, fue procurador Federal de Protección al Ambiente.</p> <p>Vinculación política: Ha colaborado con el PAN desde 1982, apoyando campañas políticas. En 1988 ingresó formalmente al PAN, donde ha trabajado como militante y funcionario público. De 1988 a 1991 fue diputado federal de mayoría. Participó en las Comisiones de Ecología, de Industria y Comercio y en la del Distrito Federal. De 1989 a 1994, secretario en funciones de organización y acción electoral en el Comité Ejecutivo Nacional. De 1990 a 1995, representante del PAN ante la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores, donde impulsó la depuración del Padrón Electoral Federal y la expedición de la nueva credencial para votar con fotografía. Fue también, representante suplente ante el Consejo General del IFE. De 1994 a 1997, representante a la Asamblea en el D.F., donde presidió la Comisión de Vialidad y Tránsito Urbanos. En este periodo logró consensar una nueva ley de transporte para el Distrito Federal y otros aspectos fundamentales de transporte y vialidad. De 1999 a 2003, fungió como Presidente del Comité Directivo Regional del PAN en el Distrito Federal. Es miembro del Consejo Nacional y desde el 2002, del Comité Ejecutivo Nacional.</p>

Secretaría de Turismo (SECTUR)	
Leticia Navarro, 2001-2003.	<p>Académica e intelectual: Estudió Administración de Empresas en la UNAM.</p> <p>Empresarial: Ocupó importantes puestos en Sears Roebuck de México, Gillette, Alegro Internacional División Pepsico Sabritas y Jafra. Su carrera profesional la realizó en la industria de los artículos de belleza. La labor que desempeño haciendo mercadeo y desarrollando productos en diversas regiones del mundo, así como sus responsabilidades internacionales para la investigación y la planeación de programas regionales, le permitieron conocer la infraestructura turística y de servicios de más de 35 países.</p>
Rodolfo Elizondo Torres 2003-	<p>Origen: Nació en Durango, en 1946.</p> <p>Académica e intelectual: Licenciatura en Administración de Empresas por el ITESM-Monterrey y otros estudios en la Universidad de Kansas</p> <p>Empresarial: Se desempeñó a nivel directivo en las empresas Triplay y Madera de Durango, Productora de Triplay, Sucesores de Jesús H. Elizondo y Plaza Los Condes; presidente del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, y miembro del Consejo de Banco Sofimex y de la Cámara Nacional de Comercio de Durango.</p> <p>Vinculación política: Es de los administradores que llegaron del norte a disputar a los doctrinarios el control de esta organización. Milita en el PAN desde 1983 cuando ganó la Presidencia Municipal de Durango. Ha sido secretario de Relaciones Internacionales, miembro del CEN durante tres trienios y es Consejero nacional. En 1988, diputado federal y subcoordinador en la LIV Legislatura; la primera en la que el PRI no tuvo mayoría legislativa. En 1986 fue candidato a la gubernatura de Durango, y en 1992 encabezó –aunque sin éxito- la primera coalición, apoyado por el PAN y el PRD. Como Diputado federal, participó en la Comisión de Concordia y Pacificación para Chiapas y presidió la de Turismo. En el Senado (1997-2000), la de Relaciones Exteriores con América Latina y en la de Asuntos Políticos del Parlamento Latinoamericano. En 1993, contendió por la presidencia del partido, coordinando la campaña de Ruffo. Ha fungido de enlace entre Fox y el CEN del PAN. Como Coordinador Político de la campaña presidencial de Fox, inició la tarea de acercarlo con las distintas corrientes políticas; no se limitó a los militantes y simpatizantes. Se encargó del trabajo de convergencia que implicaba lograr que gente de otros partidos y sin partido se sumara a su candidatura, convencidos en la propuesta de encabezar un gobierno de alternancia y transición hacia un México democrático. Perteneció al Equipo de Transición en el Área Política.</p>
Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)	
Jorge Castañeda Gutman 2001-2002	<p>Académica e intelectual: Doctorado en Historia por la Universidad de París. Es un intelectual (cuenta con un extenso currículum académico) y analista político (articulista en diversos diarios nacionales e internacionales).</p> <p>Vinculación política: No pertenece al PAN. Su padre fue diplomático de carrera, llegó a ocupar esta Secretaría en la administración de López Portillo. Formó parte del Partido Comunista Mexicano y posteriormente, participó activamente en el Grupo San Ángel en 1994 y a favor de la campaña presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas en ese año. Actualmente, se encuentra en campaña por la Presidencia de la República para el 2006, ostentándose como <i>candidato independiente</i>. Inicialmente, su designación fue vista como un riesgo para las relaciones entre México y Estados Unidos por sus posturas contra el TLC. Sin embargo, durante su polémica gestión, éstas fueron su prioridad. Aseguraba que el proyecto del gobierno era de grandes metas e ideas, difíciles de comprender. Fue responsable del Área de Relaciones Internacionales del equipo de transición. Está buscando la candidatura independiente (ciudadana) para contender por la presidencia en 2006.</p>
Luis Ernesto Derbez Bautista 2002-	<p>Origen: Nació en 1947, en la Ciudad de México.</p> <p>Académica e intelectual: Estudió Economía en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, maestría en Economía con especialidad en Organización Industrial en la Universidad de Oregon y doctorado en Economía con especialidad en Investigación de Operaciones y Econometría en la Universidad Estatal de Iowa. Docente en la Escuela de Graduados en Administración de Empresas y Director del Departamento de Economía y de la Unidad de Estudios Económicos en el ITESM-Monterrey, así como Vicerector Académico de la Universidad de las Américas A.C en Cholula, Puebla. Profesor visitante en la Escuela de Estudios Internacionales de la Universidad de Johns Hopkins</p> <p>Autor principal y supervisor de Reportes Macroeconómicos, y Sectoriales en las áreas de Finanzas y Banca. Consultor independiente de la oficina del BM en la Ciudad de México y en el Interamericano de Desarrollo (BID) en Washington.</p> <p>Pública: En la esfera internacional, ha ocupado diversas posiciones en el Banco Mundial (BM) en donde durante 14 años, estuvo como responsable de áreas regionales de impacto e interés internacional como Chile, región oeste y central de África, India, Nepal y Bután. Dirigió, definió, ejecutó y supervisó programas de Ajuste Estructural en Chile, Costa Rica, Honduras y Guatemala y de Apoyo Económico Multilateral. Ha colaborado en programas de recuperación económica en países que han enfrentado situaciones críticas, como Honduras y Nicaragua. Contendió sin éxito para dirigir la Organización Mundial de Comercio (OMC) y después, la Organización de Estados Americanos (OEA) a principios de 2005.</p> <p>Vinculación política: Posee una sólida experiencia profesional en el ámbito económico. Durante la campaña, coordinó el equipo que preparó el Programa Económico 2000-2006. Fue el responsable del Área Económica y hasta el 2003, Secretario de Economía. Durante su gestión se suspendieron relaciones diplomáticas con Cuba, y se ratificó el convenio para la utilización de balas de goma contra los migrantes mexicanos que pasen ilegalmente la frontera a Estados Unidos.</p>

DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL	
Reyes Tamez Guerra 2000-	<p>Origen: Nació en 1953, en Nuevo León.</p> <p>Académica e intelectual: Es Químico Bacteriólogo Parasitólogo por la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL), Maestro y Doctor en Ciencias por la Escuela Nacional de Ciencias Biológicas del Instituto Politécnico Nacional (IPN), con estudios posdoctorales en el Instituto de Cancerología e Inmunogenética de Villejuif, Francia. Tiene una amplia experiencia en el ámbito académico, de la investigación y la docencia. En la Escuela Nacional de Ciencias Biológicas (IPN) y en la de Estudios Profesionales de Zaragoza (UNAM). En la Facultad de Ciencias Biológicas de la UANL, también se desempeñó como Jefe del Departamento de Inmunología y Microbiología, Coordinador de Carrera, Secretario Académico, Director, Secretario General y Rector. Ha sido director de múltiples tesis a nivel licenciatura, maestría y doctorado, y autor de diversos artículos en publicaciones nacionales e internacionales, así como de libros. Conferencista en México, Estados Unidos, Hungría, Chile, Ecuador, China, Israel, España, Marruecos, Francia y Brasil. Reconocido con una de las más altas categorías dentro del Sistema Nacional de Investigadores en el Nivel II. Miembro de los Comités Evaluadores de Becas y Proyectos de Investigación de la Dirección Adjunta de Desarrollo Científico del CONACYT y del Consejo Nacional de la ANUIES; vocal de Cooperación y de Estudio de la Unión de Universidades de América Latina; Presidente del Consejo Regional Noreste y Vicepresidente Alterno de la Organización Universitaria Interamericana.</p> <p>Vinculación política: Siempre gozó de las simpatías del ex presidente Zedillo. Su nombramiento se debe al Grupo Monterrey y a varios miembros de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, así como al ex gobernador de Guanajuato, Juan Carlos Romero. En plena huelga de la UNAM, se pronunció a favor de las cuotas en las instituciones de educación superior, las cuales debían aportar con recursos propios el 30% de su financiamiento. A pesar de las expresiones de rechazo a su gestión, entre los rectores de universidades públicas y privadas, se mantiene en el cargo.</p>
Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	
Josefina Vázquez Mota 2000-	<p>Origen: Nació en la Ciudad de México, en 1961.</p> <p>Académica e intelectual: Licenciada en Economía por la Universidad Iberoamericana. Cursó diplomados en el IPADE en donde participa en los programas de continuidad. Comentarista y editorialista en diversos medios de comunicación. Autora y coautora de libros sobre temas sociales en América Latina. Desde 1986, conferencista de grupos sociales sobre cuestiones económicas, políticas, de participación ciudadana y mujeres. en Argentina, Perú, Colombia, Uruguay, Ecuador, Bolivia, Guatemala, Alemania y Estados Unidos</p> <p>Empresarial: Fundó el Centro de Desarrollo Integral Comex (CEDIC) para la productividad y capacitación a los más de dos mil puntos de distribución de Pinturas Comex.</p> <p>Pública: Ha coadyuvado en múltiples programas de desarrollo en instituciones nacionales y extranjeras. Asesora de gobiernos, empresas, ONGs, sindicatos y universidades. Presidió la Secretaría de la Mujer en la Asociación Política Nacional Coordinadora Ciudadana.</p> <p>Vinculación política: Invitada por el PAN, fue diputada federal en la LVIII legislatura, en la que se desempeñó como vicecoordinadora de política económica. Su nombramiento, fue una concesión de Fox al PAN.</p>
Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STYPS)	
Carlos María Abascal Carranza 2000-2005	<p>Vinculación política: Participó en el Equipo de Transición de Fox, en la Coordinación Laboral. Como dirigente patronal, logró vender en 1995 al ex líder cetemista Fidel Velázquez, el discurso de la nueva cultura laboral, que no es otra cosa que la flexibilización de las condiciones de trabajo. Tuvo el desatino de encomendar a los trabajadores -el 9 de diciembre del 2000-, a la Virgen de Guadalupe, y el 15 de marzo del 2001, se pronunció contra la masculinización de la mujer y pidió las condiciones, para que regrese al hogar a cumplir con su papel de madre. Asimismo, causó polémica al pedir el cese de una maestra por dejarle leer a su hija, una obra de Carlos Fuentes (<i>Aura</i>) contraria a la moral y buenas costumbres, según el propio secretario. Véase, Secretaría de Gobernación.</p>
Francisco Javier Salazar 2005-	<p>Origen: Nació en el Distrito Federal.</p> <p>Académica e intelectual: Estudió las carreras de Químico Industrial en la UNAM y la de Ingeniero Químico en la Universidad Iberoamericana. Tiene Maestría en Administración por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí y estudios terminados de Doctorado en Ciencias Sociales por la Universidad La Salle de México, D.F. Presidente de la Asociación de Personal Académico de la Facultad de Química y secretario general del Sindicato Unión de Asociaciones de Personal Académico de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, secretario general de la Asociación Nacional de Asociaciones de Personal Académico Universitario (ANASPAU) y Secretario General de la Confederación Nacional de Trabajadores Universitarios (CONTU).</p> <p>Pública: Se desempeñó como Subsecretario de Desarrollo Humano para el Trabajo Productivo en la STYPS.</p> <p>Vinculación política: Fue electo diputado federal en la LV Legislatura y senador de la LVI y LVII Legislatura representando a San Luis Potosí. Secretario de la comisión de Trabajo y Previsión Social en la LVI legislatura y dirigente local y nacional de organizaciones de trabajadores universitarios de 1979 a 1989.</p>

Secretaría de Salud	
Julio Frenk Mora 2000-	<p>Origen: Nació en la Ciudad de México, en 1953.</p> <p>Académica e intelectual: Egresado de la UNAM. Cursó las maestrías en Salud Pública y en Sociología en la Universidad de Michigan, donde obtuvo el doctorado conjunto en Organización de la Atención Médica y Sociología. Es un médico con prestigio y reconocimiento a nivel mundial. Catedrático en la UNAM. Profesor visitante del Centro de Estudios sobre Población y Desarrollo de la Universidad de Harvard. Su producción escrita incluye 28 libros y monografías, y una amplia diversidad de artículos en revistas académicas, culturales, y en periódicos, así como capítulos de libros. Es miembro de varios consejos editoriales de revistas nacionales y extranjeras, y de 12 agrupaciones científicas, incluyendo la Academia Nacional de Medicina de México.</p> <p>Pública: Tiene varios años ocupándose de administrar y diseñar programas de salud. Director fundador del Centro de Investigaciones en Salud Pública, Director Ejecutivo de Investigación e Información para las Políticas de Salud en la Organización Mundial de la Salud, Vicepresidente Ejecutivo de la Fundación Mexicana para la Salud y Presidente de la Sociedad Mexicana de Calidad de la Atención a la Salud. Ofreció protección financiera para la salud de todos los mexicanos, con el denominado <i>seguro popular</i>.</p> <p>Vinculación política: Fue uno de los coordinadores del área de salud en el Equipo de Transición de Fox.</p>
Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	
Xóchitl Gálvez Ruiz 2000-	<p>Origen: Nació en Hidalgo, en 1963.</p> <p>Académica e intelectual: Tiene una maestría en inteligencia artificial y otra en comunicaciones por la UNAM; becaria por concurso del Centro de Cálculo de la Facultad de Ingeniería.</p> <p>Empresarial: Su experiencia profesional, se ha desarrollado en el ámbito de la consultoría empresarial. Es especialista en el funcionamiento de edificios inteligentes. Directora General y fundadora de la firma de Consultoría High Tech Services, dedicada al desarrollo de proyectos de alta tecnología como edificios y áreas inteligentes; ahorro de energía, automatización de procesos y telecomunicaciones. Destacan: el World Trade Center de la Ciudad de México en donde además fue Directora de teleinformática, Centro Financiero Serfín, Plaza Reforma, Centro Corporativo IXE, Torre Jade y Torre del Bosque. También es fundadora de la empresa OMEI, que se dedica a la operación y mantenimiento de estos edificios, y vicepresidenta del área académica del Instituto Mexicano de Edificios Inteligentes. En la Expo Mundial de Sevilla España, estuvo a cargo de la coordinación del sistema de información en el Pabellón de México. Consejera Numeraria del Consejo Nacional del Agua, Consejera del CEMEFI, miembro del grupo de trabajo sobre responsabilidad social empresarial y de la Fundación "Hecho en Casa", que busca promover los valores dentro de la familia. Acreedora a diferentes premios y reconocimientos, como el Premio a la "Empresaria del Año" 1994 y 1995, "Reconocimiento al Compromiso con los Demás 1999" del Centro Mexicano para la Filantropía, y la Presea Pericles 2000 del Museo Amparo de Puebla al mérito social. Reconocida por el Foro Económico de Davos Suiza, como uno de los 100 Líderes Globales del futuro del mundo; siendo la primera mujer mexicana en recibir esta distinción.</p> <p>Pública: Durante los últimos cinco años, ha trabajado de manera directa con las comunidades indígenas, buscando combatir la desnutrición y en la recuperación del tejido social, siendo fundadora y Presidenta de la Fundación Porvenir. Comprometida con el bienestar de la sociedad y el apoyo a los grupos que necesitan ayuda, se propuso promover la instauración y consolidación de una nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad. En su proyecto participan un gran número de escuelas, empresas e integrantes de la sociedad civil; impulsando el trabajo comunitario y la interculturalidad. Aunque cuenta con reconocimientos internacionales, sus alcances han sido mínimos. Durante el primer año, la mayor parte de los logros se obtuvieron, gracias a una estrecha colaboración con el Instituto Nacional Indigenista (INI). Destacó la presentación del Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006 y la creación de un Consejo dependiente del presidente de la República, integrado por 16 representantes. A nivel intersecretarial, gestionó con la Secretaría de Educación Pública -en colaboración con CONACULTA-, la formación de una Coordinación General de Educación Bilingüe e inició operaciones la Dirección de Cultura Indígena. La Sedesol incorporó a 135 mil familias indígenas al Progreso, y junto con la Fundación <i>Vamos México</i> y la Coca-Cola, se reconstruyeron 12 albergues en igual número de comunidades, liberándose a 953 indígenas. La reestructuración del INI, aunque puso en riesgo la viabilidad de ésta oficina -fuertemente cuestionada por los legisladores, incluso del mismo PAN por incurrir en duplicidad de funciones con el INI-, hubiera significado un triunfo para Gálvez, quien siempre pugnó por desligarlo de la Sedesol, quejándose públicamente de la falta de apoyos y sosteniendo que si llegaba a ser retirada, dejaría la administración pública, lo cual no ha ocurrido. El diputado Luis Pazos, exigió en agosto del 2001, la desaparición de ambas instancias y calificándola de ser portavoz del EZLN. El 28 de abril de 2001, cuando el Congreso aprobó la Ley de Derechos y Cultura Indígenas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001, Gálvez defendió la iniciativa original enviada por Fox. Además, tuvo un enfrentamiento verbal con los que criticaban al EZLN - los panistas, Diego Fernández de Cevallos e Ignacio Loyola-, calificándolos de "racistas e ignorantes". Destacando su lenguaje coloquial: "ya por allí les dije a algunos políticos que el que friegue a los indios, Juan Diego se los va a chingar". Quiere hacer bachilleratos indígenas, que las mujeres no se casen pronto, y estudien secundaria y preparatoria.</p>

ORDEN Y RESPETO.	
Secretaría de Gobernación (SEGOB)	
Santiago Creel Miranda 2000-2005	<p>Origen: Desciende de una connotada familia porfirista de Chihuahua, aunque nació en la Ciudad de México, en 1954.</p> <p>Académica e intelectual: Es licenciado en derecho por la UNAM, con un posgrado en la Universidad de Michigan en los Estados Unidos. Secretario de la revista "Vuelta" y fundador de "Este País". Profesor en el ITAM, donde fue Director de la licenciatura en Derecho y Jefe de su Departamento Académico. Miembro de la Barra Mexicana Colegio de Abogados, de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, de la Asociación por la Unidad de Nuestra América y de Lawyers Committee for Human Rights.</p> <p>Empresarial: Durante 20 años ejerció su profesión de abogado en uno de los despachos más prestigiados del país.</p> <p>Pública: Llevó a cabo actividades de participación ciudadana como observador electoral en procesos tanto nacionales como internacionales, entre los que destaca el de 1994 en Tabasco. Organizador del Seminario del Castillo de Chapultepec en 1993, espacio de negociación entre los partidos del que se desprendió la reforma política que le dio mayor autonomía al IFE, y permitió elegir al Jefe de Gobierno y ampliar las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Consejero Ciudadano del Consejo General del IFE (1994-1996), primer órgano ciudadano responsable de la organización de las elecciones federales.</p> <p>Vinculación política: En 1994, comienza a dedicarse a la política invitado por el PAN. Es panista desde 1999, aunque representa una visión política más laica y liberal. Diputado federal a la LVII Legislatura y primer Presidente de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales proveniente de la oposición (1997), desde donde enfrentó al ex gobernador de Tabasco, Roberto Madrazo cuando se debatía su juicio político. Promovió una coalición opositora para las elecciones presidenciales del 2000. Fue candidato a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal con la Alianza por el Cambio. Perteneció al Área Política del Equipo de Transición. Hombre de consensos, propone un cambio de régimen político y la modernización de las instituciones políticas, sociales y económicas, con el propósito de alcanzar un sistema plenamente democrático. Dejo la Secretaría, para contender en el proceso de elección interno del PAN por la candidatura a la presidencia en 2006, fuertemente cuestionado por favorecer con unos contratos a una empresa televisiva (TELEVISA).</p>
Carlos María Abascal Carranza 2005-	<p>Origen: Nació en México, en 1949.</p> <p>Académica e intelectual: Licenciado en Derecho por la Escuela Libre de Derecho. Realizó estudios de Alta Dirección de Empresas en el IPADE y en diversas instituciones relacionados con la empresa, la economía, la educación y el desarrollo humano. Profesor en diferentes instituciones universitarias; así como conferencista sobre temas filosóficos, laborales, educativos, económicos, históricos, políticos, empresariales y religiosos.</p> <p>Empresarial: Proviene del sector empresarial. Su trayectoria profesional le ha permitido conocer el ámbito laboral desde diversos ángulos. En Editorial Jus, se desempeñó como obrero y secretario de la Gerencia. En Afanzadora Insurgentes, recorre prácticamente todas las áreas: desde mensajero y pasante del área jurídica, hasta Subgerente, Gerente y Director de Expedición controlando las áreas de ventas, agencias locales y foráneas, suscripción de responsabilidades, reafianzamiento, apertura y desarrollo de sucursales. Director Ejecutivo a cargo de las mismas áreas, incluyendo la de Desarrollo Humano, Contabilidad y Sistemas, y Director General adjunto. En 1994, es Director General y en el 2000, se jubila después de 30 años y 10 meses de servicio. Paralelamente, ha sido consejero y/o patrono de diversos organismos intermedios de la sociedad y de varias empresas privadas y públicas, Presidente del Consejo de Administración de Proliber, Delegado del Sector Empresarial en la Comisión de Vigilancia del INFONAVIT. Así como, Presidente Nacional de la Coparmex (organismo que propuso cerrar la UNAM).</p> <p>Pública: Secretario del Trabajo y Previsión Social, 2000- 2005.</p> <p>Vinculación política: Presidente de la Fundación para el Desarrollo Sostenible en México (FUNDES), de Vértebra movimiento social (organización que trabaja con grupos anticastristas), de Administración por Valores (AVAL) y Vicepresidente del Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana (IMDOSOC). Además es miembro del Yunque. Se caracteriza por su catolicismo militante: sobre la conveniencia de que los gobernantes profesen esa fe; concluye que fuera de éste, no hay ética. Es hijo de Salvador Abascal, uno de los fundadores y dirigentes en los años cuarenta de la Unión Nacional Sinarquista.</p>

Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)	
Gerardo Clemente Ricardo Vega García 2000-	<p>Origen: Nació en 1940 en Puebla.</p> <p>Académica e intelectual: General de División. Inició sus estudios como cadete en el Heroico Colegio Militar. Licenciado en Administración Militar por la Escuela Superior de Guerra y maestro en Seguridad y Defensa Nacional por el Colegio de la Defensa Nacional. Con posgrado en Planeación Educativa en la Secretaría de Educación Pública y un curso de actualización de elementos para la comprensión del conflicto en el Golfo Pérsico en la Universidad Iberoamericana. Profesor en el Heroico Colegio Militar y en la Escuela Superior de Guerra. Subdirector y Director del Colegio de la Defensa Nacional, y rector de la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea. Su libro "Seguridad Nacional, Concepto, Organización y Método", le valió la imagen de intelectual y humanista.</p> <p>Pública: Ha participado en múltiples actividades de carácter internacional, como agregado militar adjunto en la Ex-Unión Soviética, Polonia y Alemania Oriental. Paso su primera prueba, cuando 15 de 23 generales de división cuestionaron la designación al Presidente, por considerar que apenas tenía un año de recién ascendido al máximo rango. Considera que el país necesita un sistema de seguridad despojado de toda tendencia militarista o policíaca para evitar crear una sensación de represión.</p>
Secretaría de Marina.	
Almirante Marco Antonio Peyrot González 2000-	<p>Origen: Nació en la Ciudad de México, en 1940.</p> <p>Académica e intelectual: Ingresó a la Heroica Escuela Naval Militar, en donde obtuvo la condecoración al Mérito Facultativo Naval. Teniente de Corbeta e Ingeniero Geógrafo. En el Colegio de la Defensa Nacional, realizó la maestría en Administración Militar, en Seguridad y Defensa Nacionales. En el Instituto "Matías Romero" de la Secretaría de Relaciones Exteriores, tomó un curso especial para Oficiales de la Armada sobre diplomacia, derecho internacional marítimo, derecho de la guerra y relaciones consulares. Se destacó como docente en la Heroica Escuela Naval Militar; impartió las cátedras de matemáticas, física, balística, hidrografía, artillería y electrónica, obteniendo la condecoración al Mérito Docente Naval. Fue seleccionado para el curso de Guardiamarinas en el buque escuela "Custodio de Mello" de la Marina de Guerra del Brasil.</p> <p>Pública: Fungió como oficial de cargo, segundo Comandante y Comandante de diversos buques de la Armada de México, hasta obtener el mando de la Fuerza Naval del Pacífico. Ejerció mandos superiores de sector, zona y región naval. Participó en funciones de alta dirección, en actividades relacionadas con planeación y toma de decisiones, operaciones navales y logística aplicada, dentro del Estado Mayor de la Armada, en la Comisión de Estudios Especiales, en la de Leyes y Reglamentos y en el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. Agregado naval en las Embajadas de México en Italia y Francia.</p>
Secretaría de Seguridad Pública y Servicios a la Justicia.	
Alejandro Gertz Manero 2000-2004	<p>Origen: Nació en la Ciudad de México, en 1939</p> <p>Académica e intelectual: . Es abogado por la Escuela Libre de Derecho y Doctor en Derecho por la UNAM. Se ha desarrollado entre la academia y el sector justicia. También ha ejercido la docencia en la UNAM, en el Instituto Nacional de Antropología e Historia, en el ITAM y en la Universidad Anáhuac. Rector de la Universidad de las Américas. Como investigador, ha publicado biografías y ensayos históricos y sociales en la Secretaría de Educación Pública, el Fondo de Cultura Económica y diversas editoriales privadas, así como editorialista en varios diarios del país.</p> <p>Empresarial: Abogado litigante, empresario y dirigente en la industria editorial y en las áreas del comercio. Consejero de cámaras empresariales.</p> <p>Pública: Dirigente del Ministerio Público, funcionario de la PGR. Secretario General del Instituto Nacional de Antropología e Historia, del que fue fundador y Director General; Oficial Mayor y Primer Coordinador Nacional de la Campaña en contra del Narcotráfico en la Procuraduría General de la República, así como Procurador General Federal de la Defensa del Trabajo.</p> <p>Vinculación política: Ha colaborado con gobiernos priístas, perredistas y ahora con un panista. Como Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, marcó su distancia con el ex procurador Samuel del Villar en el gobierno de la capital.</p>
Ramón Martín Huerta 2004-2005 q.e.p.d	<p>Origen: Nació en San Juan de los Lagos, Jalisco, en 1957.</p> <p>Académica e intelectual: Estudió la licenciatura en Administración de Empresas en la Universidad del Bajío, plantel León. Catedrático en la Universidad del Bajío, plantel León y en el Instituto Leonés.</p> <p>Empresarial: Director General de la Asociación de Industriales del Estado de Guanajuato, entre 1984 y 1987.</p> <p>Pública: Secretario Particular de Medina Plascencia, y Secretario de Gobierno con Fox Quesada, a quien relevó en la gubernatura de Guanajuato de 1999 a 2000.</p> <p>Vinculación política: Es de los más cercanos a Vicente Fox. Diputado panista suplente por el III Distrito durante la LII legislatura; diputado plurinominal en la LIV legislatura e integró las Comisiones de Hacienda, Ciencia y Tecnología, y Fomento Cooperativo entre 1988-1991.</p>

<p>Eduardo Medina-Mora Icaza 2005-</p>	<p>Origen: Nació en el Distrito Federal en 1957.</p> <p>Académica e intelectual: Licenciado en Derecho por la UNAM. Es miembro de la Barra Mexicana Colegio de Abogados, A.C. y de la American Bar Association. Ha dictado conferencias y participado en seminarios internacionales en México, América del Norte, América Latina y Europa sobre seguridad nacional, terrorismo, seguridad pública, crimen organizado, tráfico y trata de personas, narcotráfico y desarrollo institucional de instancias de seguridad. Articulista en revistas y publicaciones especializadas en materia de Seguridad, Comercio Internacional, Política Alimentaria, Derecho Internacional y Economía.</p> <p>Empresarial: Director Adjunto de Desc, S.A. de C.V.; Director Corporativo de Planeación Estratégica en el Desc, S.A. de C.V.; Abogado postulante en la firma Medina-Mora y Asociados, S.C.; y Consejero Nacional del Consejo Coordinador Empresarial.</p> <p>Pública: Coordinador de asesores del Subsecretario de Pesca; Jefe del Departamento de Promoción y Mercadotecnia de Conasupo; Asesor del equipo negociador del TLCAN en los temas de Agricultura, Normas, Prácticas Desleales de Comercio, Inversión y Reglas de Origen; Asesor jurídico del Consejo Nacional Agropecuario. Miembro de la Delegación Mexicana a las Reuniones Binacionales México – Estados Unidos, México-Canadá, México-Colombia y México Guatemala en los grupos de seguridad, prevención y procuración de justicia. Responsable del Secretariado Técnico de la Alianza para la Frontera México EUA y de los Grupos de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza México Guatemala y México-Belice. Negociador responsable de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte en el ámbito de Seguridad. Miembro y Secretario Técnico del Gabinete de Seguridad Nacional y del Consejo de Seguridad Nacional. Ha participado en las reuniones técnicas y plenarias del Consejo Nacional de Seguridad Pública, y presidido reuniones del Foro de Servicios Iberoamericanos de Inteligencia y de la Comunidad de Servicios de Inteligencia de Centroamérica, Panamá, España y México. Director general del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) de 2000 a 2005.</p>
<p>Procurador General de la República.</p>	
<p>Rafael Marcial Macedo de la Concha 2000-2005</p>	<p>Origen: Nació en el Distrito Federal, en 1950.</p> <p>Académica e intelectual: General de Brigada de Justicia Militar, egresado del Heroico Colegio Militar y Licenciado en Derecho por la UNAM. Ha realizado estudios de posgrado en diversas disciplinas jurídicas. Profesor titular de diversas cátedras entre las que se encuentran: derecho positivo mexicano; problemas políticos, económicos y sociales de México y derecho constitucional. Entre las instituciones en las que ha participado, sobresalen la UNAM y la Universidad Latinoamericana, en esta última llegó a ser Director de la carrera de Derecho. Conferencista en diversos foros nacionales e internacionales. Ha recibido condecoraciones y premios, otorgados por el gobierno de México.</p> <p>Pública: Fue asesor jurídico del Poder Ejecutivo Federal y subjefe de la Asesoría Jurídica del Estado Mayor Presidencial. Director Jurídico, fiduciario y adjunto del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada; además de Juez y Primer Magistrado del Supremo Tribunal Militar. En el ámbito internacional, representante de México y la Secretaría de la Defensa Nacional en Tráfico de Armas y Narcotráfico, ante el Departamento de Estado de Estados Unidos y el Comité Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales en Derechos Humanos. Procurador General de Justicia Militar, Consultor Jurídico y representante de la Defensa Nacional en el Consejo Nacional de Seguridad Pública.</p> <p>Vinculación política: Primer militar que ocupa el cargo, cuenta con experiencia tanto en el ámbito civil como en el militar en las áreas vinculadas a la procuración de justicia. Ha fungido como enlace interinstitucional entre la Secretaría de la Defensa Nacional, la de Gobernación y el Poder Legislativo.</p>
<p>Daniel Francisco Cabeza de Vaca Hernández 2005-</p>	<p>Origen: Nació en Guanajuato en 1959.</p> <p>Académica e intelectual: Es licenciado en Derecho por la Universidad de Guanajuato, con posgrado en Notaría Pública.</p> <p>Pública: Auxiliar de la Defensoría del Distrito Público de Guanajuato y juez auxiliar del Juzgado Primero Menor Penal; asesor de la Dirección de Registros Públicos de Guanajuato, coordinador del Programa de Modernización de los Registros Públicos y titular del Registro Público de la Propiedad de dicho estado. Además, subsecretario de Gobierno del estado de 1999 a 2000, y de 2000 a 2002, titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación. De 2003 a 2004, subsecretario de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación, y de noviembre de 2004 a abril de 2005, Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.</p>

Secretaría de la Función Pública (Antes Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo)	
Francisco Barrio Terrazas 2000-2003	<p>Origen: Nació en Chihuahua.</p> <p>Académica e intelectual: Tiene una maestría en Administración de Empresas por la Universidad Autónoma de Chihuahua.</p> <p>Vinculación política: Es un panista prototipo de los “bárbaros del norte”. Fue alcalde de Ciudad Juárez (1983-86). En 1986, no pudo ser gobernador de Chihuahua y víctima del fraude electoral, protagonizó la resistencia civil contra los resultados oficiales de la elección. En 1992, finalmente logra la gubernatura. Aunque tiene fama de honesto, vertical y recto, no pudo capturar a los llamados <i>peces gordos</i>. Fue el coordinador de los panistas en la Cámara de Diputados.</p>
Eduardo Romero Ramos 2003-	<p>Origen: Originario de Chihuahua.</p> <p>Académica e intelectual: Licenciado en derecho por la Universidad Autónoma de Chihuahua. Cuenta con posgrado en derecho fiscal, por la Universidad Panamericana, A. C. Ha asistido a cursos y seminarios de especialización en Georgetown University Washington, D. C. Estados Unidos, en la Solihull School Inglaterra, en el ITESM y el IPADE. Profesor adjunto en la maestría de derecho fiscal en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Ha impartido cursos de derecho laboral, sociedades mercantiles, derecho constitucional y actualización notarial.</p> <p>Empresarial: Asesor legal de Banca Serfín; socio fundador y administrador del despacho de abogados Romero, Jáquez y Mesta, S.C.; socio internacional de Baker & McKenzie; Vicepresidente del Consejo Directivo del Centro Empresarial de Cd. Juárez, S.P. de la COPARMEX, y de Desarrollo Económico.</p> <p>Pública: En Chihuahua, fue agente del Ministerio Público Estatal, Secretario auxiliar proyectista del Supremo Tribunal de Justicia. Notario Público -con licencia- y Secretario del Consejo de Notarios; Notario del Patrimonio Inmobiliario Federal, y Presidente del Colegio de Notarios del Distrito Bravos.</p> <p>Vinculación política: Secretario de Gobierno con Barrio en Chihuahua y en 1998, candidato interno del PAN a la gubernatura. Antes de ser designado en el cargo, fue Subsecretario de Atención Ciudadana y Contraloría Social, en la extinta Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.</p>
Secretaría de la Reforma Agraria.	
María Teresa Herrera Tello 200-2002	<p>No tenía experiencia en el sector agrario, pero logró importantes innovaciones administrativas, las cuales fueron reconocidas con el otorgamiento de tres premios "INNOVA" de la Oficina para la innovación gubernamental 18 procesos del Sector Agrario recibieron la certificación ISO/9000.2001.</p>
Florencio Salazar Adame 2002-	<p>Origen: Nació en Guerrero en 1948.</p> <p>Académica e intelectual: Es autor de varios libros y ha colaborado en diversos diarios de circulación nacional. Ponente en diversos foros Honorario de la Sociedad de Historia del Estado de Guerrero. Miembro del Parlamento de la Américas en San Juan de Puerto Rico. Miembro en 1997. Participó en la Reunión Preparatoria Mundial sobre Población en Nueva York y en el Seminario sobre Democracia en América Latina organizado por la Fundación Eber Fredich en Costa Rica.</p> <p>Pública: Se desarrolló en el ámbito de la participación ciudadana: miembro del Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Social de la Sedesol y de la Ciudad de México y Presidente de la Junta de Vecinos de la Delegación Venustiano Carranza.</p> <p>Vinculación política: Su carrera partidista la desarrolló en el PRI, fue Presidente de la Conferencia Nacional de diputados locales priístas, Coordinador de Acción Legislativa del CEN, Secretario General del Consejo Directivo Nacional de la Fundación Colosio A.C., miembro de la Comisión Nacional de Ideología del CEN y representante de la Cámara de Diputados ante el Instituto Federal Electoral. Secretario Técnico del Consejo Editorial de la Revista Quorum de la LV Legislatura y Director de Estudios Parlamentarios de la Fundación Mexicana Cambio XXI, Luis Donald Colosio. En Guerrero, se desempeñó como Coordinador de la Campaña a Gobernador de José Francisco Ruiz Massieu en 1987, Secretario General de Gobierno 1999-2000; Coordinador de la LV Legislatura de la Cámara de Diputados; Diputado Federal por el Primer Distrito y Presidente Municipal de Chilpancingo. Durante la campaña foxista fue titular de la Coordinación Nacional de Adhesiones. Subcoordinador para Asuntos de Coyuntura de la Comisión Política del Equipo de Transición.</p>

OTROS NOMBRAMIENTOS	
Coordinación de Asesores de Políticas Públicas	
Eduardo Sojo Garza Aldape 2000-	<p>Origen: Nació en Guanajuato en 1956.</p> <p>Académica e intelectual: Licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). Tiene una maestría en Economía y estudios doctorales con especialidad en Organización Industrial y Finanzas en la Universidad de Pennsylvania. Profesor e investigador de tiempo completo en el campus León. Contribuyó en varios periódicos y revistas, e investigaciones publicadas con el Premio Nobel de Economía Lawrence Klein, relativas a la combinación de modelos econométricos y de series de tiempo.</p> <p>Empresarial: Proviene del sector empresarial.</p> <p>Pública: Director Técnico y Director de Estadísticas de Corto Plazo en el INEGI. Analista en la Dirección General de Política Económica y Social (1979-1982).</p> <p>Vinculación política: Coordinador del gabinete económico con Fox en Guanajuato; Coordinador de Asesores durante la campaña por la Presidencia y Coordinador Económico del Equipo de Transición. Mantiene una estrecha colaboración y comunicación con una buena parte del gabinete, como responsable del Área Económica y del rubro <i>Crecimiento con calidad</i>. Se encarga del diseño, planeación y evaluación de la política económica. Define el proyecto foxista como "muy amigable a los negocios". Destaca su capacidad para tender puentes entre empresarios y su trato siempre conciliador. Es autor de los discursos medulares de Fox. Se manifiesta por la apertura del sector eléctrico y la petroquímica, sin privatizar la CFE o Pemex. Sus declaraciones en Europa sobre un presunto acuerdo entre los partidos en torno a la reforma fiscal y energética, ocasionaron cierto malestar; provocando un nuevo retraso en las negociaciones, las cuales aún no han podido fructificar. Planteó un crecimiento de 7% anual, pero apenas comenzado el gobierno, aceptó que de acuerdo con las condiciones internacionales, si acaso sería de entre 4 y 4.5%, lo que tampoco se logró. Se confrontó con Guillermo Ortiz (gobernador del Banco de México) y Gil Díaz (Hacienda), quienes con sus propias cifras contradijeron sus optimistas perspectivas. Defendió su posición – al igual que Fox-hasta pasado el primer trimestre de 2001, con el argumento de que la promesa proselitista había sido para el tercer año, pero ya vamos en el cuarto y aún no hay nada claro.</p>
Secretario Particular y Coordinador de Comunicación Social	
Alfonso Durazo Montaña 2000-2004.	<p>Origen: Nació en Sonora en 1954.</p> <p>Académica e intelectual: Es egresado de la Licenciatura en Derecho en la Universidad Autónoma Metropolitana, con estudios de Ingeniería Civil en la Facultad de Ingeniería de la UNAM. Fue investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (1995-1996) y editorialista en varios diarios del interior de la república. Miembro del Comité de Promoción para la celebración del Año Internacional de la Juventud; Coordinador de la Delegación Mexicana al XII Festival Mundial de la Juventud y los Estudiantes, celebrados en la URSS (1985) y conductor del programa de radio "Encuentro", transmitido en la XHOF-FM.</p> <p>Pública: Colaboró en las Direcciones Generales de Información y R.T.C. de la Secretaría de Gobernación: de monitorista llegó a ocupar la Subdirección de Televisión y la Dirección General de Comunicación Social. Subdirector de Difusión en SPP; Director de Comunicación Social del CREA, de Delegaciones y Organizaciones Juveniles del mismo Consejo. Subdelegado Político de la Delegación Cuauhtémoc en la Zona Centro y en Tepito, Secretario Particular del Secretario de Desarrollo Social y Secretario General de Desarrollo Social del DDF.</p> <p>Vinculación política: En el PRI, donde militó desde 1973 hasta mayo de 2000, se desempeñó como Secretario adjunto a la Presidencia del PRI-DF, Subsecretario de Planeación Política del CEN, miembro de la Comisión Nacional de Ideología y miembro fundador del ICAP, Secretario Particular del Presidente del CEN y del entonces candidato a la Presidencia, Luis Donaldo Colosio. El 29 de julio de 2003, Fox realizó un ajuste a la estructura de las oficinas de la Presidencia de la República, a fin de dotarlas de mayor funcionalidad y eficacia; integrando toda la estructura y funciones del área de Comunicación Social, que tienen que ver con las acciones del Ejecutivo relacionadas con los medios informativos, a la Secretaría Particular. Bajo la consigna, de difundir la información de todas las oficinas federales dentro del marco de las libertades democráticas y de desarrollar las relaciones con todos los medios de forma incluyente. Este cargo, es esencialmente un nombramiento a nivel del gabinete y goza de la absoluta confianza del presidente. Responde negativa o afirmativamente a las solicitudes de una entrevista con el presidente y su papel en el proceso de toma de decisiones, no es desdeñable.</p>

Secretario Particular	
Emilio Goicoechea Luna 2004-	<p>Académica e intelectual: Licenciado en Administración de Empresas por el (ITESM).</p> <p>Empresarial: Presidente de la CONCANACO; Miembro del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), y de la COPARMEX. Perteneció al Consejo de Administración de BANCOMEXT, INFONAVIT, Ferrocarriles Nacionales, FIDEC, y fue Presidente de Internacional de Servicios Consultivos y Director General de Internacional de Finanzas, S.A. de C.V.</p> <p>Pública: Subsecretario de Operación Turística de la Secretaría de Turismo Federal. En el ámbito cívico social, Presidente del Patronato de Administración del H. Cuerpo Voluntario de Bomberos de Mazatlán, Sinaloa; Tesorero del Patronato del Carnaval de Mazatlán y Presidente de la Asociación Scout de México A.C.</p> <p>Vinculación política: Ingresó al PAN en 1970. Miembro del Comité Directivo Estatal, Consejero Estatal, Miembro del Comité Ejecutivo Nacional y Consejero Nacional, entre otros. Senador de la República por el estado de Sinaloa durante las legislaturas LVI y LVII. En la LVIII fue Diputado Federal.</p>
Coordinación General de Comunicación Social	
Martha Sahagún 2000-2001	<p>Origen: Nació en Zamora, Michoacán, en 1953</p> <p>Académica e intelectual: Ha participado en diversos Congresos sobre Política y Administración, Administración Pública Municipal, Desarrollo Político de la Mujer, entre otros. Ha publicado diversos artículos en diarios de circulación nacional. Fue maestra en la Universidad Lasallista Benavente donde impartió clases de inglés a partir de la formación que adquirió en Dublín, Irlanda. En apoyo a las familias, ha difundido la ‘Guía de Padres’ para fomentar la comunicación e integración social entre padres, hijos y maestros. En las diferentes giras al extranjero acompañando al Presidente de la República, varios países la han reconocido con diversas condecoraciones y distinciones internacionales.</p> <p>Pública: Coordinadora de comunicación política, con Fox desde que era gobernador de Guanajuato. Mientras, Zavala salió al consulado de México en Filadelfia. Aparentemente, Sahagún respetó a Elizondo y lo dejó desempeñar su trabajo con mayor libertad. Éste empezó con los cambios, anunciando la implementación de una estrategia que permitiera una mayor y más ágil comunicación entre la Presidencia y las dependencias, mejorando la relación con los medios, hasta que dicha función fue atraída a la secretaría particular de la Presidencia. Ha participado activamente en diversos foros, cumbres, encuentros y eventos de carácter nacional e internacional. Presidenta Honoraria y miembro de diferentes instituciones y organismos sociales.</p> <p>Empresarial: Se ha destacado en el desarrollo de políticas de optimización de recursos para la Administración de Empresas, Recursos Humanos y la Participación de la Mujer en los Negocios, la Creatividad Empresarial, así como la Excelencia en el Manejo de los Mercados</p> <p>Vinculación política: Desde 1988, es militante del PAN: Consejera Nacional, Consejera Estatal y Secretaria de Promoción Política de la Mujer, en Guanajuato. Coordinadora del Comité Ciudadano de Protección Ambiental . Se define, pese a las críticas, como una incesante promotora y luchadora del cambio democrático en México. Participó sin éxito, en las elecciones por la presidencia municipal de Celaya Guanajuato en 1994. El 1o. de julio del 2001, renunció para convertirse en primera dama y dedicarse a la Fundación <i>Vamos México</i>, ayudada por su secretario particular Carlos Fernández. Vinculando los sectores público, social y privado, se han impulsado acciones en materia de salud, educación y profesionalización de las organizaciones sociales. Su afán de notoriedad, la ha hecho destacar al extremo con su acción <i>filántropa</i> para combatir la pobreza y ayudar a la niñez, que la ha llevado a organizar grandes eventos. Sin embargo, la transparencia y la rendición de cuentas de dicho organismo, dejan mucho que desear ante los recientes escándalos que vincularon a la Lotería Nacional y el Fideicomiso <i>Transforma México</i>. Ha roto con la tradicional imagen de la cónyuge del Presidente del país, al tomar un papel activo y comprometido, llevando a cabo acciones de gran impacto social, político y mediático. La influencia que ha adquirido, no es despreciable. Primero como vocera presidencial, siendo Fox candidato y desde antes, cuando era gobernador de Guanajuato. Pronto quedo evidenciado que su poder va más allá, por el control que ejerce en asuntos de comunicación y propaganda en todas las secretarías de Estado; los voceros de las dependencias tienen que recibir su visto bueno. Aunque insiste en que su único proyecto es el de Fox, ha desarrollado un rol diferente al tradicional que hasta entonces han ejercido las esposas de los presidentes. El manejo personalizado que ha hecho de los medios, para apoyar su propia imagen a costa de la del propio presidente, es palpable. Convirtiéndose en un personaje social y políticamente fuerte, de cara a la próxima sucesión presidencial.</p>

Francisco Javier Ortiz Ortiz 2001-2002	<p>Académica e intelectual: Es egresado de Administración y Finanzas de la Universidad Panamericana. Especialista en mercadotecnia.</p> <p>Empresarial: Trabajó en la empresa transnacional Procter & Gamble de México y en Televisa.</p> <p>Vinculación política: La influencia de Marta Sahagún, continuó. Ambos, habían integrado la Coordinación de Comunicación del Equipo de Transición. Con Juan Ignacio Zavala, quien dejó Relaciones Exteriores, enfrentó el problema por los espacios y los puestos; no se animaron a desplazar al personal de la ex vocera. El mayor problema fue que no colaboraba con sus esquemas de trabajo. Ciertas versiones aluden, que cuando se le pedía que no asistiera a un evento, se presentaba. Y si le solicitaban, que no hablara para darle mayor énfasis a los discursos del Presidente, hacía lo contrario. Ortiz no pudo manejar esta situación, por lo que dejó su puesto a Rodolfo Elizondo y regresó a la Coordinación de Opinión.</p>
Rodolfo Elizondo 2002-2003	Véase Secretaría de Turismo
Rubén Aguilar Valenzuela 2003-	<p>Licenciado en filosofía, maestro en sociología y estudios de doctorado en ciencias sociales por la Universidad Iberoamericana. Tiene estudios de comunicación en el ITESO (Guadalajara, Jalisco) y de desarrollo institucional en el INODEP (París, Francia).</p> <p>Académica e intelectual: Cofundador de la Maestría en Planeación para el Desarrollo que la Universidad Autónoma de Morelos (UAEM). Ha impartido clases en Chile, Costa Rica, Nicaragua, Honduras y México. Cofundador de la maestría de Planeación Educativa en la Escuela Normal de Durango. Catedrático en la Universidad Iberoamericana. Editor de la revista Cuadernos del Tercer Mundo (Edición en español) (Brasil / Uruguay / México) (1985/1987) y editorialista del periódico El Universal (México) (1996/2002). Ha publicado más de 500 artículos en revistas y en periódicos como: Proceso (México), Diálogo Social (Panamá), Estrategia (México), Barricada (Nicaragua), Nuevo Diario (Nicaragua), Mañana (México). Libros sobre temas relacionados con la educación y el análisis económico, político y social: La ideología del CNH (1971), Lucha Urbana y Acumulación de Capital (1982), La Investigación Participativa (1984), El Pensamiento de Paulo Freire (1984), y Religión, Política y Sociedad (1992).</p> <p>Pública: Coordinador General en la Secretaría Particular de la Presidencia de la República (2002-2004). Consultor en procesos de evaluación institucional y planeación estratégica, en 15 países de América latina, y para organismos internacionales. Asesor de dependencias federales y estatales como la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana, el IMSS, el DIF y el INI. Corresponsal de las agencias NOTIMEX (México) e IPS (Italia) durante la guerra en El Salvador (1980/1981) y fundador y director de la agencia Salvadoreña de Prensa (SALPRESS). Participó en las áreas de comunicación del FMLN, y en consejos de una docena de organizaciones ciudadanas.</p>
Coordinación General de Opinión Pública e Imagen de la Presidencia de la República	
Francisco Javier Ortiz Ortiz 2000-2004	Véase Coordinación General de Comunicación Social
Roberto Mourey Romero 2004-	<p>Origen: Nació en el Distrito Federal, en 1958.</p> <p>Académica e intelectual: Estudió la licenciatura en Administración de Empresas, con especialidad en mercadotecnia en la Universidad Iberoamericana y realizó un diplomado en Finanzas en el ITAM.</p> <p>Empresarial: Se ha enfocado principalmente al área de mercadotecnia; tiene su propio despacho. Vicepresidente y Director General para Latinoamérica de Merisant, productora de endulzantes bajos en calorías, cuya marca más importante es canderel. Director de Mercadotecnia y Ventas en CVC (Televisa); de Operaciones en la ciudad de México, Morelos y Guerrero, y de Planeación Estratégica en Pepsico de México. En Pepsi USA, Procter & Gamble, Richardson Vicks, entre otras.</p> <p>Pública: Con su nombramiento, Fox reiteró su compromiso de mantener bien informada a la población, respecto de los avances que <i>el gobierno del cambio</i> ha logrado y seguirá impulsando. A fin de contar de manera oportuna y constante con la opinión de la gente, respecto de las actividades gubernamentales; identificar las áreas de mayor susceptibilidad para la ciudadanía; mejorar y reorientar en su caso, los planes de acción; y satisfacer sus necesidades y deseos.</p>

Consejería Jurídica de la Presidencia	
<p>María Teresa Herrera Tello 2003-2004</p>	<p>Origen: Nació en Nuevo León, en 1956. Licenciada en Ciencias Jurídicas por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Ha recibido diversos reconocimientos de instituciones académicas y organismos sociales.</p> <p>Pública: Asesora Jurídica de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, Secretaria Fedataria de diferentes juzgados civiles del fuero común y Jueza de lo Familiar, Magistrada del Tribunal Superior de Justicia y Presidenta del mismo; siendo la primera mujer en ocupar dicho cargo en el Poder Judicial de Nuevo León, para el cual es reelecta por unanimidad en cuatro ocasiones consecutivas durante la gestión de Benjamín Clariond.</p> <p>Primera mujer en desempeñar tal cargo. Promueve una red electrónica en los juzgados, para optimizar y eficientar tiempos y resultados. Se accesoraron a Internet los servicios de consulta en línea, para conocer el avance de los procedimientos judiciales. Diseñó el Instituto de Estudios Superiores e Investigación Jurídica, con la misión de formar y desarrollar el capital intelectual, así como establecer las bases y mecanismos requeridos para implantar la carrera judicial como medio para el fortalecimiento y la dignificación de los integrantes del Poder Judicial. Impulsó la actualización del sistema legislativo, mediante estudios y propuestas que concluyen con reformas a los ordenamientos en materia civil y penal.</p>
<p>Juan De Dios Castro Lozano 2000-2002 y 2005-</p>	<p>Origen: Nació en Torreón Coahuila, en 1942. Estudió la licenciatura en Derecho y tiene Maestría en Derecho Laboral por la Universidad Autónoma de Coahuila; también realizó estudios de posgrado en materia de Derecho Penal.</p> <p>Académica e intelectual: En la actividad docente, empezó como maestro de lógica, griego y latín. Desde hace 15 años es titular de la Cátedra de Amparo en la Universidad Iberoamericana en Laguna.</p> <p>Pública: A lo largo de su carrera profesional, se ha desempeñado como Abogado litigante, Asesor Jurídico del Banco de Crédito Rural y de la Secretaría de la Reforma Agraria. Secretario de Acuerdos del Juzgado Local Letrado, del Juzgado de Primera Instancia, Juez Local Letrado y Juez de Primera Instancia del Ramo Civil.</p> <p>Vinculación política: Militante del PAN desde 1963. Es miembro del Consejo Nacional desde 1965 y del Comité Ejecutivo Nacional del PAN. Fue Diputado Federal en la LI y LV Legislatura, y Subcoordinador del Grupo Parlamentario de los Diputados del PAN. Senador en las Legislaturas LVI y LVII, y Subcoordinador del Grupo Parlamentario de Senadores del PAN. También fue Presidente del Senado y de la Comisión de Justicia del Senado. Fungió como Secretario de las Comisiones de Gobernación y Jurisdiccional de la Cámara de Senadores. En las elecciones presidenciales de 1988 y 1994, fue y es Representante Jurídico del PAN, ante el Instituto Federal Electoral; en la elección del 2 de julio fue Consejero del Poder Legislativo. Fue miembro de la Delegación del Senado ante el Parlamento Alemán en 1997, Representante del Grupo Parlamentario del PAN en el Senado, en la primera visita que la Representación hizo a Cuba. Asimismo fue delegado del Senado ante la Unión Interparlamentaria Mundial en Chile. Senador y diputado por Coahuila. Diputado federal y presidente de la Mesa Directiva de la Cámara en la LVIII Legislatura.</p>

Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental	
<p>Ramón Muñoz Gutiérrez 2000-</p>	<p>Origen: Nació en Jalisco, en 1960. Es licenciado en psicología por la Universidad de Guanajuato, con estudios de Filosofía en el Seminario Diocesano.</p> <p>Académica e intelectual: Rector del Instituto Irapuato y del Instituto de Estudios Superiores del Centro. Desde finales del 2003, ocupa la Presidencia del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), integrado por 25 países de la región. Es autor de varios libros que reflejan sus inquietudes en torno a lo que debe ser el gobierno, entre los que destacan: "La Voluntad de Servir", "La Ciudad Motor del Desarrollo", "El Municipalismo como Camino de la Transición", "Pasión por un Buen Gobierno: Administración por Calidad en el Gobierno de Vicente Fox".</p> <p>Empresarial: Jefe de Calidad Total, de Desarrollo y Gerente de Personal de la empresa Bimbo del Centro, S.A. Miembro del Consejo de Administración de varias empresas y consultor independiente. Consejero fundador del Instituto Guanajuato para la Calidad, socio fundador y director de la empresa NFK, que ofrece asesoría a gobiernos estatales y municipales en materia de calidad total y planeación estratégica. Asesor de Celaya, y en Planeación y Desarrollo de León.</p> <p>Pública: Ha estudiado e investigado las mejores prácticas de gobierno en diferentes países del mundo como Chile, Brasil, Bélgica, Portugal, Japón y Estados Unidos. Se ha caracterizado por ser un transformador dentro de instituciones públicas y privadas, en las que ha sido el líder de fuertes procesos de cambio. La innovación del gobierno debe tener como propósito superior, el mejorar la capacidad de gobernar para atender los anhelos y expectativas de la sociedad, logrando que recupere la confianza en sus autoridades. Transformarlo en un aparato competitivo e innovador, enfocado al ciudadano y administrado con base en criterios internacionales de calidad. Maneja los principios de calidad total.</p> <p>Vinculación política: Su visión y pasión por un buen gobierno, lo han vinculado estrechamente a los proyectos de Fox, desde 1995. Fue el jefe de la campaña para la gubernatura de Guanajuato en donde siendo Coordinador de Asesores; diseñó e instrumentó el Modelo Estratégico de la Reingeniería del gobierno del estado. Participó como asesor, estrategia y Coordinador Nacional de "Todos a Votar" en la pre-campaña y campaña a la Presidencia. Asesor con Pedro Cerisola en el Equipo de Transición, encargándose de la reforma administrativa y del proceso de selección del gabinete presidencial. Desde 1982, ha desarrollado una fuerte presencia y liderazgo como activista político en el PAN. Secretario General del Comité Directivo Municipal de León y Diputado Federal suplente, Presidente del CDM y Regidor de Irapuato, Secretario de Planeación Estratégica del CDE en Guanajuato. Miembro del CEN y enlace del Ejecutivo Federal ante la directiva partidista.</p>
Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana	
<p>Rodolfo Elizondo 2000-2002</p>	<p>Dedicó sus esfuerzos a la aprobación de una nueva ley para la participación ciudadana. Debía cuidar y extender el acercamiento entre los ciudadanos y el presidente, a fin de garantizar el cumplimiento de los programas del gobierno federal y encauzar las iniciativas ciudadanas, así como crear y coordinar un sistema (los Consejos Ciudadanos) que permitiría evaluar los resultados de dichos programas. Sin haberlos puesto en marcha, renunció para hacerse cargo de la Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia, en sustitución de Francisco Ortiz.</p>
<p>Bernardo Ignacio Ávalos Casillas 2002-</p>	<p>Origen: Nació en 1947, en Nuevo León.</p> <p>Académica e intelectual: Ex sacerdote jesuita, con una licenciatura en Letras Antiguas y Modernas y otra en Filosofía con especialidad en Epistemología. Además, de una maestría en Sociología Política por la Universidad Iberoamericana. Profesor de asignatura y visitante en universidades y empresas.</p> <p>Empresarial: Se desarrolló en el área de los métodos y procesos de información y análisis noticioso, y al ejercicio profesional independiente, como asesor y consultor de diversos organismos civiles, religiosos y comerciales en desarrollo de la comunidad y aspectos sociales desde 1977.</p> <p>Vinculación política: Asesor de gobernadores emanados del PAN (Baja California y Jalisco); de la oficina de la presidencia del CEN con Carlos Castillo Peraza, Felipe Calderón y Luis Felipe Bravo, y para las propuestas de campaña de Castillo Peraza en el D. F. en 1997. Director de Comunicación en la Campaña para la Presidencia de la República de Diego Fernández de Cevallos y de Comunicación Social del CEN del PAN. Director de Escenarios Políticos Estratégicos del Comité de Campaña de Vicente Fox, Jefe de Asesores del Área Política en el Equipo de Transición y Subcoordinador Presidencial para la Alianza Ciudadana.</p>

Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA)	
Sari Bermúdez Ochoa 2000-	<p>Origen: Nació en Tamaulipas, en 1950.</p> <p>Académica e intelectual: Intérprete-traductor (inglés, francés y español) por el Instituto de Intérpretes y Traductores de México. Tiene un diplomado en Lengua y Civilización Francesa por la Universidad de la Sorbona de París. Ha recibido distinciones importantes en el campo de la difusión de la cultura en México: Premio Nacional de Periodismo en Difusión Cultural del Club de Periodistas de México, en Difusión de la Cultura por la Asociación Mexicana de Periodistas de Radio y Televisión, y en Divulgación Cultural, del Gobierno de la República. Así como, Premio Mundo Latino 1987 en Nueva York.</p> <p>Pública: Como conductora y productora ejecutiva del noticiario <i>Hoy en la cultura</i>, comprobó que la televisión puede ser un instrumento valioso en la difusión del arte y la cultura. Por lo que ha llevado a cabo un importante trabajo de vinculación de la cultura con la responsabilidad ciudadana, planteando propuestas de solución de problemas sociales. Promotora de la cultura del país ante las comunidades de mexicanos, vía programas de televisión en Los Ángeles, California.</p> <p>Vinculación política: Es una de las sorpresas de Fox, considerada inexperta en la administración pública y en la academia, en general es bien vista en el medio cultural. Junto con su ex esposo Guido Belsasso (señalado públicamente por tráfico de influencias), fue Coordinadora de Cultura de la Alianza por el Cambio del Equipo de Transición.</p>
Consejo Nacional de Educación para la vida y el trabajo (Conevyt).	
Rafael Rangel Sostmann 2000	<p>Académica e intelectual: Ingeniero Mecánico Electricista por el ITESM. Rector del ITESM, en donde ha impulsado centros de investigación y desarrollo tecnológico en apoyo de la competitividad de la pequeña y mediana empresa.</p> <p>Pública: Sólo estuvo cuatro meses en el cargo. Al parecer, la verdadera razón de su renuncia se debió a la falta de acuerdos con el secretario de Educación Pública, Reyes Tamez. Se había propuesto, atender a los que no habían terminado su ciclo básico de educación mediante programas de alfabetización y capacitación, e incorporarlos a la vida productiva. Reasumió la rectoría del ITESM, coadyuvando en su crecimiento al establecer sedes en varios países de centro y Sudamérica, así como oficinas de enlace en Estados Unidos, Canadá y parte de Europa.</p>
Ramón de la Peña Manrique 2000-	<p>Origen: Nació en Coahuila.</p> <p>Académica e intelectual: Realizó sus estudios en Ingeniería Química en el ITESM-Monterrey, Tiene una maestría en la Universidad de Wisconsin. Doctorado <i>Honoris Causa</i> por la Universidad del Valle, en Cochabamba Bolivia (1993), por la Tecnológica Centroamericana (UNITEC) Tegucigalpa, Honduras (1994) y por la de Massachusetts. Profesor y Director del Departamento de Ingeniería Química del ITESM. Vicerector del Área de Enseñanza Profesional y de Graduados, hasta llegar a la Rectoría. Es miembro de la Academia Nacional de Ingeniería, académico de número de la Academia Mexicana de Ingeniería y miembro de la American Institute of Chemical Engineers. Premios: Nacional de Química en Educación, Andrés Manuel del Río 1992, Rómulo Garza por publicación de libros, e IMIQ, Ing. Estanislao Ramírez a la excelencia en la enseñanza de la Ingeniería Química. Así como, Consejero de la Escuela de Negocios de la Universidad de Houston, de la Cámara Americana de Comercio, del Consejo Cívico de Instituciones de Nuevo León (CCINLAC) y de Patronos para Información.</p> <p>Empresarial: Consultor en el área de Investigación y Desarrollo en hojalata y lámina, donde realizó investigaciones que condujeron a 6 patentes internacionales, de las cuales es co-inventor. Presidente Nacional del Instituto Mexicano de Ingenieros Químicos, Presidente de Desarrollo Empresarial de Monterrey (DEMAC), de Fomento a la Cultura Ecológica (FOMCEC), del Consejo del Hospital San José, de Sociedad de Fomento a la Educación Superior, S.A. de C.V. (SOFES).</p>

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT)	
Jaime Parada Ávila 2000-	<p>Origen: Nació en la ciudad de México, en 1948.</p> <p>Académica e intelectual: Es ingeniero Mecánico-Electricista por la Facultad de Ingeniería de la UNAM. Cursó estudios de especialización en México y en el extranjero en las áreas de: Planeación Estratégica, Sistemas de Calidad, Sistemas de Manufactura, Investigación y Desarrollo Tecnológico, Administración de Tecnología, entre otros. Coordinador de Matemáticas de la Facultad de Ingeniería de la UNAM, coautor de libros y apuntes de matemáticas en esa facultad y, expositor y ponente en seminarios y cursos nacionales e internacionales sobre temas de Desarrollo Tecnológico, Sistemas de Manufactura y Calidad. Es miembro del Consejo del Centro de Investigación en Química Aplicada (CIQA); del Consejo Técnico del Premio Nacional de Tecnología y del Foro Permanente de Ciencia y Tecnología; socio fundador, secretario y vicepresidente de la Asociación de Directivos de la Investigación Aplicada y el Desarrollo Tecnológico (ADIAT); miembro del Industrial Research Institute en Estados Unidos y de la Sección de Desarrollo Tecnológico del Conference Board.</p> <p>Empresarial: Director General de Tecnología del Grupo CYDSA, S.A. de C.V. Desempeñó diversos cargos para el Grupo Vitro, S.A., uno de ellos fue Director de Tecnología del Corporativo. Director General del Instituto Mexicano de Investigación en Manufacturas Metal mecánicas, A.C. (IMEC) y Director Técnico en División de Empresas Asociadas del Grupo SIDERMEX. Director de Estudios Económicos y de Preinversión de la firma de consultoría mexicano-alemana INPLINSA-GOPA, Director General de la firma de Consultores en Desarrollo e Ingeniería, S.A.</p> <p>Pública: Director Nacional del Programa de Apoyo a Centros de Investigación Tecnológica del CONACyT con fondos de PNUD-ONUDI, Jefe del Departamento al Sector Productivo y Director de Infraestructura y Centros de Investigación Tecnológica del CONACyT.</p>
Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda.	
Carlos Gutiérrez Ruiz 2003-	<p>Académica e intelectual: ha realizado diversas especializaciones, entre las que destacan: Tecnología de Fundición, en Detroit, Michigan, y Transformación de la pequeña y mediana empresa, en Yokohama, Japón.</p> <p>Empresarial: Ha encabezado diversas misiones empresariales a Canadá, Alemania, Guatemala, Japón, Nicaragua y Estados Unidos de Norteamérica. Integrante de Consejos de Administración y otras áreas directivas en empresas del sector fundidor y metal-mecánico. Fue Presidente del Consejo Coordinador de la Industria Metal-Mecánica; Vicepresidente Nacional de CANACINTRA, y Presidente Nacional de dicha empresa; Vicepresidente Nacional de la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN); Integrante del Consejo de Administración del INFONAVIT; Director Sectorial Empresarial del INFONAVIT; integrante del Consejo de Administración de Nacional Financiera y del Banco del Comercio Exterior y de la Comisión Ejecutiva del Consejo Coordinador Empresarial</p>
Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR)	
John McCarthy Sandland 2000-	<p>Origen: Nació en la ciudad de México, en 1955.</p> <p>Académica e intelectual: Estudió la Licenciatura en Administración de Empresas en la Universidad La Salle y llevó a cabo estudios de posgrado en Gran Bretaña, Alemania e Italia en el Programa Especial para Ejecutivos del Grupo Babcock. Se ha desempeñado como profesor de la Escuela de Administración Turística en la Universidad Anáhuac del Sur y desde 1983 ha sido conferencista en México y en el extranjero.</p> <p>Empresarial: Con una larga trayectoria profesional en el campo del desarrollo turístico. Se desempeñó como Presidente de la prestigiosa empresa Raintree Resorts International, Inc. y como Director General de Desarrollos Turísticos Regina S. de R.L. de C.V. Previamente fue miembro del Consejo de Administración de Hoteles Presidente y Director General de la División de Turismo del Grupo Financiero Bancomer. Administrador en el Grupo Los Remedios, Widisa Metal, Grupo Babcock y Club Med, entre otros. Ha estado afiliado y ha participado como miembro en asociaciones de considerable impacto en el sector turístico. Presidente del Consejo Nacional Empresarial Turístico; asesor del Consejo de Promoción Turística y miembro de la Coordinadora Turística de la República Mexicana y de la Asociación Mexicana de Desarrolladores Turísticos (AMDETUR)</p>

Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO)	
Carlos Arce Macías 2003-	<p>Académica e intelectual: Estudió la licenciatura en Derecho, con especialidad en Derecho Público (Administrativo y Fiscal) en la Universidad de Guanajuato. Ha participado en diferentes cursos y diplomados en Alemania, Costa Rica, Chile y Brasil, entre otros países. Asimismo, ha sido Maestro de la Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato.</p> <p>Pública: En el ámbito administrativo, ha sido Abogado en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; Oficial Mayor en la Presidencia Municipal de Guanajuato; y Regidor del Ayuntamiento. Director Ejecutivo de la Asociación de Municipios de México, A.C.; Asesor Jurídico del Gobernador Vicente Fox, y Coordinador Jurídico del Equipo de Transición. Desde diciembre de 2000, ocupó el puesto de titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, cuya misión es impulsar un marco regulatorio eficiente para propiciar la competitividad de las empresas, promover los intereses de los consumidores y fomentar la inversión para crear más empleos. Entre sus logros al frente de COFEMER está la creación del Sistema de Apertura Rápida de Empresas, la consolidación del Registro Federal de Trámites y Servicios y el impulso de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.</p> <p>Vinculación política: Pertenece al PAN desde 1987. Entre sus actividades legislativas cabe mencionar que fue Diputado de la LV Legislatura del Estado de Guanajuato, donde participó en la creación y diseño de diferentes leyes relacionadas con la reglamentación municipal y estatal. Fue Diputado Federal en la LVII Legislatura, en la que participó en la negociación de los Presupuestos Federales de 1998 a 2000 y en la simplificación de la regulación a Estados y Municipios, en lo respectivo a Fondos de Aportaciones establecidas para el Ramo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal.</p>
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).	
Santiago Levy Algazi 2000-2005	<p>Origen: Nació en 1956, en la Ciudad de México.</p> <p>Académica e intelectual: Licenciado en Economía, maestro en Economía Política y doctor en Economía por la Universidad de Boston. Investigador asociado en el Centro de Estudios para el Desarrollo de América Latina de la Universidad de Boston, Director del Instituto para el Desarrollo Económico y profesor asociado vitalicio del Departamento de Economía. Profesor de economía en el ITAM, e investigador visitante en la Universidad de Cambridge. Ha publicado diversos artículos en revistas especializadas y libros sobre temas relacionados con el desarrollo económico, la política social, el desarrollo rural, la pobreza y la distribución del ingreso. Asesor para los gobiernos de varios países y organismos internacionales, y en el Departamento de Estudios Económicos de BANAMEX; quien le otorgó el Premio Nacional de Investigación en Economía. Además, Premio Daniel Cosío Villegas de la revista <i>El Trimestre Económico</i>.</p> <p>Pública: Coordinador del Programa de Desregulación Económica y de Asesores del Secretario de Comercio y Fomento Industrial. Presidente de la Comisión Federal de Competencia y miembro de varios Consejos de Administración, entre ellos el IMSS.</p>
	<p>Vinculación política: El ex presidente Zedillo, lo nombró Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda. Para evitar la inflación y el crecimiento del déficit, liberaba el gasto público hasta la segunda parte del año. Recibía a gobernadores y secretarios de Estado para negociar en forma personal sus respectivos presupuestos, que concedía como si se tratara de favores personales. Dentro del priísmo, es considerado parte del grupo de los tecnócratas, por su formación y falta de sensibilidad social y además, por antipriísta. Criticado por su enfoque individualizante y excluyente de las comunidades más pobres, diseñó el Programa de Educación, Alimentación y Salud (Progresá) y mantuvo fuertes diferencias con Carlos Rojas, quien terminó renunciando cuando el enfoque del Pronasol fue superado por el de Progresá.</p>
Fernando Flores y Pérez 2005-	<p>Origen: Distrito Federal.</p> <p>Académica e intelectual: Egresado de la Escuela de Derecho de la Universidad Iberoamericana.</p> <p>Empresarial: Director Corporativo de Asuntos Jurídicos y Asuntos Laborales del grupo Industrial DINA y Director Jurídico y de Relaciones Laborales del Combinado Industrial Sahagún. También ha participado en Board de Star Alliance y en el Consejo Honorario de la Flight Safety Foundation, en la Mesa Directiva de la CONCAMIN, en el Consejo Consultivo del Grupo Financiero Banamex, en CINTRA y en la Cámara Nacional de Aerotransportes.</p> <p>Pública: Director General de Aerovías de México y de la Compañía Mexicana de Aviación, y Subdirector General Administrativo del IMSS. Ha ocupado posiciones del más alto nivel en la Asociación Internacional del Transporte Aéreo Latinoamericano, en el Grupo Asesor del Sector Turismo de la Secretaría de Turismo, en el Consejo Directivo de la Fundación del IMSS. Antes de asumir la titularidad, se desempeñó como Subsecretario del Trabajo, Seguridad y Previsión Social.</p>

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).	
Benjamín González Roaro 2000-	<p>Origen: Nació en 1954.</p> <p>Académica e intelectual: Es licenciado en economía por la UNAM. Tiene estudios de maestría en administración con especialidad en finanzas, en el Colegio Superior de Ciencias Jurídicas, S.C. Catedrático en la UNAM. También, fue profesor de educación secundaria y conferencista en diversos foros. Autor del libro: "La Vivienda en Chiapas" y Coordinador Editorial de la revista "Quorum" del Instituto de Investigaciones Legislativas. Vocal del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, miembro de las Juntas de Gobierno del Colegio de Bachilleres y de la Comisión Nacional del Libro de Texto Gratuito (CONALITEG). Premio Nacional de Economía Política "Juan F. Noyola" 1980 y de la preseña de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística.</p> <p>Pública: Subsecretario de Servicios Educativos para el Distrito Federal en la Secretaría de Educación Pública.</p> <p>Vinculación política: Diputado federal por el PRI. Esta vinculado a la maestra Elba Esther Gordillo.</p>
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).	
Ana Teresa Aranda 2000-	<p>Origen: Nació en León, Guanajuato, el 26 de enero de 1954.</p> <p>Académica e intelectual: Estudió el bachillerato en Humanidades en el Instituto Oriente Puebla, y diversos diplomados: en Análisis Socio-Político, por parte del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados; en Análisis Socio-Político y dos en Historia en la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla. Ha impartido numerosos cursos en temas como Liderazgo Político, Comunicación Integral, Neurolingüística, Negociación Efectiva y Toma de Decisiones. Como ponente en el Foro Internacional La Mujer en la Consolidación de la Democracia, en Guatemala 1988. Ha participado también con diversas Cámaras y Organismos Empresariales, Asociaciones Cívicas y Clubes de Servicio, y ha sido conferenciante en eventos Nacionales e Internacionales analizando la situación del país, promoviendo los valores y la participación cívico-política.</p> <p>Vinculación política: En el año 2000 fue candidata a Senadora por Puebla por el principio de mayoría relativa, y en 1998 al gobierno de Puebla, por el PAN. También ha realizado numerosas actividades. De 1995 a la fecha, Miembro del Comité Ejecutivo Nacional y Consejera Nacional. Entre 1995 y 1998, Presidenta Estatal en Puebla y Miembro del Consejo estatal desde 1992. En la Elección Presidencial de 1994, se desempeñó como Coordinadora Nacional de Mujeres en Campaña, y de 1990–1992, Secretaria de Acción Ciudadana y Promoción Política de la Mujer.</p>
Oficina de Promoción e Integración Social para las Personas con Discapacidad	
Víctor Hugo Flores Higuera 2000-	<p>Origen: Nació en Baja California, en 1959.</p> <p>Académica e intelectual: Ingeniero por la Escuela Superior de Ciencias Agrícolas, con estudios de maestría en Ingeniería en Sistemas por la Universidad Autónoma de Baja California (UABC). Es discapacitado. Profesor asociado B de la UABC y miembro del Sindicato de Maestros y de la Asociación de Agrónomos.</p> <p>Pública: Cuenta con una vasta experiencia en organismos gubernamentales y de la sociedad civil que atienden a personas con discapacidad en Baja California y a nivel nacional. Técnico del Departamento de Estadística de la Dirección de Agricultura del gobierno de Baja California y asesor técnico del Sistema Alimentario Mexicano, entre otras actividades. Entre algunas de sus responsabilidades, estaba la de coordinarse con la Comisión Ciudadana contra la Discriminación, organismo autónomo que presidía Gilberto Rincón Gallardo.</p>
Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)	
Víctor Manuel Borrás Setién 2001-	<p>Académica e intelectual: Es egresado de la Escuela de Contaduría Pública de la Universidad Iberoamericana (UIA) y tiene el grado de Maestro en Administración con Mención Honorífica por la Escuela de Graduados en Administración de la Ciudad de México y del Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.</p> <p>Empresarial: Ocupó diversos cargos en la banca comercial mexicana. Director General de Banca Corporativa y de Empresas del Grupo BBVA-Bancomer, Director General Adjunto Banca Comercial, Banca Empresarial, Banca Hipotecaria y Banca Especializada, entre otros, dentro del Grupo Financiero Bancomer.</p>

Comisión Nacional Forestal CONAFO)	
Manuel Agustín Reed Segovia	<p>Origen: Nació en Gómez Palacio, Durango,</p> <p>Académica e intelectual: Realizó estudios de Ingeniería Agrónoma en Producción en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, y la maestría en Administración de Empresas tras finalizar la licenciatura. Además una especialización posterior en el Texas State Technical Institute, así como numerosos diplomados en dirección comercial y administrativa.</p> <p>Pública: Secretario de Servicios Públicos y Ecología del municipio de Aguascalientes (1996), Director General de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del municipio de Aguascalientes (1995-1996); Presidente de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda en la LVII Legislatura en 1998; Miembro de la Comisión de Salud de la LVII Legislatura; Miembro de la Comisión de Fomento Económico y Comercio Exterior en la LVII Legislatura; y Director General de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas (2001-2003).</p> <p>Empresarial: Su actividad profesional lo ha llevado a desempeñar altos cargos en la iniciativa privada y en la docencia; destaca su nombramiento como Presidente de CANACINTRA y Vicepresidente de COPARMEX..</p>
Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)	
Cristóbal Jaime Jaquez	<p>Origen: Nació en Nazas, Durango, en el año de 1943.</p> <p>Académica e intelectual: Es egresado de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Nuevo León y asistió a cursos y seminarios en México y en el exterior en áreas de mercadotecnia, calidad total, planeación estratégica, y administración en general. Fue profesor de economía en las Facultades de Comercio y Administración de la Universidad Autónoma de Nuevo León y de la Universidad Autónoma de Coahuila. Ha sido conferencista en seminarios en el Instituto Tecnológico de estudios Superiores de Monterrey y en la Universidad Iberoamericana.</p> <p>Empresarial: Tiene una amplia experiencia como Director de empresas vinculadas a la utilización, uso, procesamiento y cuidado del agua. Su desempeño se ha caracterizado por la promoción y generación de empleos, la actualización tecnológica y la innovación, la modernización en la administración y un profundo cuidado a la ecología y atención al ambiente. Trabajó durante doce años en la Compañía Coca Cola de México, iniciándose como supervisor de ventas y ocupando diversas posiciones en la organización hasta ser Director General de la empresa. Siete años en el Grupo Industrial Visa, líder en la industria de aguas envasadas, y Director General de la División de Refrescos y Aguas Minerales, asumiendo la responsabilidad de todas las plantas del grupo en el país. Director General de la Corporación Industrial Escorpión, integrada por empresas embotelladoras e ingenios azucareros; y del Grupo Quan, formado por empresas fabricantes y distribuidoras de helados con operaciones en todo el país. Además de Director General de Grupo Industrial Lala, integrado por plantas pasteurizadoras, de derivados lácteos y líder en ese ramo.</p>
Director General de Aeropuertos y Servicios Auxiliares.(ASA)	
Ernesto Velasco León	<p>Origen: Nació en la ciudad de México en diciembre de 1941.</p> <p>Académica e intelectual: Arquitecto por la UNAM. Diseño Industrial en la Central School of Art and Design en Londres, Inglaterra. Asimismo, realizó estudios en Finlandia. Su actividad docente ha formado parte importante de su desempeño profesional, desde 1965. Elaboró el proyecto arquitectónico del Pabellón de México en la Expo Mundial de 1986 en Vancouver, Canadá. Ha obtenido diversos premios nacionales en diseño industrial y ha publicado libros y artículos en revistas especializadas y periódicos. Director de la Facultad de Arquitectura de la UNAM.</p> <p>Pública: Subdirector Técnico del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), Subdirector General de Obras y Mantenimiento del ISSSTE; Subdirector de Construcción y Conservación de Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA), organismo que agrupa prácticamente a todos los Aeropuertos civiles del país. También formó parte del Consejo de Directores de International Constructors Airports Administration (ICAA), Asesor del Director General de ASA, y Director General de Obras y Servicios Generales de la UNAM.</p>

Caminos y Puentes Federales (CAPUFE).	
Manuel Zubiría Maqueo 2001-	<p>Origen: Nació en la ciudad de México en 1948.</p> <p>Académica e intelectual: Cursó la licenciatura de Administración en la Universidad Iberoamericana y la Maestría en Administración de Empresas en la Northwestern University, en Chicago.</p> <p>Empresarial: Ha trabajado en importantes empresas como Citibank, N.A. y Ford Motor Company. De igual modo, ha desempeñado cargos relevantes dentro del sector financiero nacional. En el Banco Nacional de México, S.N.C., donde fue Director General Adjunto y responsable de la Banca Comercial Metropolitana, de la Banca Hipotecaria y de la Banca Corporativa. Dirigió un equipo de mas de 8,500 personas; diseñó estrategias, planes de acción, así como la supervisión del otorgamiento y seguimiento de cerca del 80% de la cartera de crédito del banco y del 60% de la captación total de la Institución. Logró posicionar a la entidad como líder de su mercado con niveles óptimos en la operación diaria. Director General de Grupo Sabre, S.A. de C.V., responsable de estrategias de inversión y planes operativos de empresas industriales, turísticas y financieras, destacando entre otras: Nacobre, Grupo Camino Real y Texel. En Operadora de Bolsa, S.A. de C.V., Presidente del Comité Ejecutivo del Consejo de Administración y responsable de evaluar las repercusiones en la Institución de la caída bursátil de octubre de 1987, así como de implementar las medidas correctivas correspondientes. Presidente del Consejo de Administración de dicha institución. Encabezó los procesos de reestructuración y reposicionamiento inmediatamente después de los serios problemas enfrentados por OBSA como consecuencia de la caída bursátil y sus repercusiones y efectos financieros, legales y de imagen para la Institución. Socio de la firma FINBEST, S.C., dedicada a la elaboración de estudios de viabilidad y a la estructura de paquetes de financiamiento para operaciones de adquisición, fusión y establecimiento de diversas empresas en áreas industriales y de servicios, así como a dar asesoría integral en procesos de reestructuración tanto organizativa como financiera. Entre sus clientes más importantes destacan empresas como Multivisión, Bancomer, Inverlat, Grupo Costamex, Grupo I.C.A. y Grupo Infomín. Es Presidente del Comité de Inversiones AFORE XXI. Ha participado en diversos Consejos de Administración de importantes empresas: Afore XXI, Hoteles Calinda, S.A. de C.V., California Commerce Bank, Industrias Nacobre, S.A. de C.V., Cia. Hulera Euzkadi, S.A. de C.V., Industrias Tecnos, S.A. de C.V., Cia. Vinícola del Vergel, S.A. de C.V., Inversora Bursatil, S.A. de C.V., Consultoría Intra, S.A., Macro Asesoría Económica, SC., Corporación Turística, San Luis, S.A., Operadora de Bolsa, S.A. de C.V., Factoraje Banamex, S.A., Seguros Olmeca, Fondo Opción, S.A., Texel, S.A. de C.V., Grupo Costamex, S.A. de C.V., Unión Carbide de México, Hoteles Camino Real, S.A. de C.V., Y Subsidiarias Unión de Capitales, S.A. de C.V.</p>
Comisión Nacional del Deporte (CONADE).	
Nelson Vargas Basáñez 2000-	<p>Origen: Nació en 1942, en la ciudad de México.</p> <p>Académica e intelectual: Estudió para profesor en la Escuela Nacional de Educación física. Ha sido entrenador de natación por más de 25 años. Es miembro de la Federación Internacional de Educación Física, entre otros organismos del deporte.</p> <p>Empresarial: Es un empresario del deporte, conocido por sus escuelas de natación. Con TV Azteca, ha sido cronista y reportero en los juegos olímpicos de Seúl Corea y de Barcelona España.</p> <p>Pública: Fue Presidente de la Federación Mexicana de Natación y Director General de Desarrollo del Deporte de la Secretaría de Educación Pública. Su trabajo ha sido condensado en los programas 1981-1984 de la Federación Mexicana de Natación del IMSS y del Programa Nacional de Desarrollo del Deporte 1982-1985. sus logros han sido mínimos, la reciente experiencia olímpica en Atenas, lo demuestran. Al tiempo, que las diferencias entre la CONADE y el COM, se hicieron más evidentes.</p>
Instituto Nacional de las Mujeres	
Patricia Espinosa Torres 2001-	<p>Académica e intelectual: Licenciada en Letras Españolas por la Universidad Iberoamericana, y maestría en Literatura Hispanoamericana, y candidata a Doctora en Ciencias Políticas y sociales por la UNAM. Catedrática en el ITESM, campus Querétaro, en la Universidad Autónoma de ese estado, en la Universidad Iberoamericana y en el Instituto Asunción de México. Como investigadora se desarrolló en el campo de la lingüística en el Centro de Estudios Lingüísticos y Literarios de la Universidad Autónoma de Querétaro.</p> <p>Pública: Ha ocupado diversos cargos que tienen que ver con su visión de desarrollo y equidad de las mujeres. Durante el 2000, titular de la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Querétaro. Su preocupación por los derechos de las mujeres la ha llevado a promoverlos dentro y fuera del país. Es integrante de la Asociación Mexicana para la Superación Integral de la Familia (AMSIF).</p> <p>Vinculación política: Panista desde 1987, donde ha participado activamente en el Consejo Nacional, como titular de la Secretaría de Promoción Política de la Mujer, integrante del CEN. Asimismo, fundó y presidió el Comité Directivo Municipal de Querétaro y se hizo cargo de la Secretaría Estatal de Promoción Política de la Mujer en ese estado. Integrante de la LVII Legislatura (1997-2000) de la Cámara de Diputados, impulsó la creación de la Comisión de Equidad y Género de la que formó parte, también dirigió la Subcoordinación de Cultura, Educación e Información del PAN.</p>

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).	
Gilberto Calvillo Vives	<p>Origen: Nace en la ciudad de México en 1945.</p> <p>Académica e intelectual: Realizó estudios de licenciatura en Física y Matemáticas en el Instituto Politécnico Nacional, y obtuvo la Maestría en Ciencias Aplicadas con especialidad en Investigación de Operaciones en la Universidad de Waterloo, en Ontario, Canadá, y el Doctorado en Investigación de Operaciones. Ha dado cátedra en las áreas de Ciencias Físico Matemáticas durante 20 años en la Escuela Superior de Física y Matemáticas del IPN y, esporádicamente, en la Facultad de Ciencias de la UNAM. Ha escrito diversos artículos de investigación en matemáticas y el libro titulado: "Métodos de la Programación Lineal". Asimismo, ha dirigido diversas tesis de doctorado, maestría y licenciatura. Co-organizador del Coloquio de Teoría de las Gráficas, la Combinatoria y sus Aplicaciones y del Congreso Internacional de Aspectos Combinatorios de la Optimización, Topología y Álgebra. Ha sido presidente del Instituto Mexicano de Sistemas e Investigación de Operaciones, presidente fundador del Comité EDI-México y presidente del Comité Mexicano de Comercio Electrónico. Colaboró con la Sociedad Matemática Mexicana en el Comité de Vinculación de las Matemáticas con el Sector Productivo.</p> <p>Pública: Trabajó en la logística del sistema de difusión de la Olimpiada de 1968; en PEMEX, en diversos temas de investigación de operaciones y en el Banco de México en estadística, investigación de operaciones, matemáticas aplicadas, finanzas, economía y sistemas. Dentro del Banco de México, desempeñó diversos cargos entre los que destacan: Subdirector del Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (FICORCA), Director del FICORCA, Gerente Técnico de la Dirección de Operaciones, así como Director de Sistemas Operativos de Banca Central, desde donde dirigió la Reforma al Sistema de Pagos del país. En 1998 se crea la Comisión Nacional para la Conversión Informática del 2000; el Banco de México lo designa como responsable de las acciones para la transición informática año 2000 y representante del Sector Financiero para dicha tarea, Director de Sistemas de BANXICO. Por su labor, la revista Information Week lo nombra el Hombre de Sistemas del Año 1999.</p>
Lotería Nacional	
Tomás José Ruiz González 2003-	<p>Origen: Nació en 1963.</p> <p>Académica e intelectual: Terminó sus estudios de licenciatura, en la Escuela Libre de Derecho. Tiene un Diplomado en Finanzas por el ITAM, y la Maestría en Economía Política Internacional, en la Escuela de Asuntos Públicos e Internacionales de la Universidad de Columbia, Nueva York. Profesor de Economía Política en la Escuela Libre de Derecho, y de Derecho Administrativo en la Universidad Iberoamericana.</p> <p>Pública: Ha ocupado importantes cargos dentro de diversas dependencias y organismos de la Administración Pública: en el Banco de México, como Abogado de la Dirección de Disposiciones de Banca Central; Subgerente Técnico de Operaciones Internacionales; Subgerente de Disposiciones de Banca Central, y Gerente de Asuntos Jurídicos Internacionales. En la SHCP: Director General de Banca Múltiple; Procurador Fiscal de la Federación; Subsecretario de Ingresos; Presidente del Servicio de Administración Tributaria y Subsecretario de Ingresos. De 2000 a 2003 fue Director General de BANOBRAS.</p> <p>Vinculación política: Príista. Diputado Federal por la 3era. Circunscripción PRI (Veracruz) de 2003 a 2004 en la LIX Legislatura, y Presidente de la Comisión Temática y de Dictamen de Hacienda del Consejo Político Nacional del PRI.</p>
Nacional Financiera (NAFINSA)	
Mario M. Laborín Gómez 2000-	<p>Origen: Nació en Sonora, en 1952.</p> <p>Académica e intelectual: Contador público, con estudios de maestría en Administración de Empresas y Finanzas por el ITESM, en donde se desempeñó como maestro de planta del Departamento Académico de Contabilidad, impartiendo clases a nivel profesional y de maestría. Conferencista huésped en varios foros financieros en México y en el extranjero. Ex-miembro del Comité de la Universidad de Harvard sobre el Sistema Financiero Mundial</p> <p>Empresarial: Tiene una gran experiencia en el ámbito de las finanzas y el sector bancario. Se ha desempeñado como director de importantes empresas, y grupos financieros y bancarios: Director Corporativo de Tesorería en Grupo Visa (FEMSA); Dirección Divisional (Banco y Casa de Bolsa) en Somex; Co-Fundador y Director General en Vector; Dirección General de empresas filiales en Vamsa (FEMSA). Director General Adjunto de Bancomer (1991-1999) y Director General (1999-2000); Director General Corporativo de BBVA Bancomer y Presidente de Casa de Bolsa Bancomer. Vicepresidente de la Bolsa Mexicana de Valores y miembro del Comité de Modernización Financiera para México. Presidente fundador del primer Mercado de Derivados, y Tesorero de la Cuenca del Pacífico. Participó en la creación del primer Grupo Financiero privado después de la nacionalización de la banca (VECTOR), así como en el diseño e instrumentación de la primera emisión de obligaciones convertibles y otros instrumentos de mercado y de la primera mesa de dinero. Además, colaboró en la estrategia y en la obtención de los recursos para la adquisición de Bancomer y en la creación del primer centro de Cirugía Ambulatoria. Ha formado parte de los Consejos de importantes empresas: Transportación Marítima Mexicana, TV Azteca, ITESM, Cervecería Cuauhtémoc y Periódicos Healy, entre otros.</p>

Financiera Rural	
José Antonio Meade Kuribreña	<p>Origen: Nació en 1969.</p> <p>Académica e intelectual: Licenciado en Economía, del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) con mención honorífica, así como Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM. Doctorado en Economía por la Universidad de Yale. Ha sido Profesor de Economía en el ITAM y ha publicado diversos artículos en temas de Microeconomía y Análisis Económico del Derecho.</p> <p>Pública: Inició su actividad profesional en la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y ha ocupado diversos cargos en la Administración Pública siempre dentro del sector financiero: Director General de Planeación Financiera de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), Secretario Adjunto de Protección al Ahorro, Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), Director General de Banca y Ahorro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Director General del Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL).</p>
Banco de Comercio Exterior (BANCOMEXT)	
José Luis Romero Hicks	<p>Académica e intelectual: Tiene dos licenciaturas: en Derecho y Ciencias Políticas. Maestro en Economía por la Universidad del Sur de Oregon.</p> <p>Pública: Estuvo en la Secretaría de Desarrollo Social y consejero en las embajadas de México, en la India y Japón.</p> <p>Vinculación política: Hermano del ex gobernador panista de Guanajuato. Secretario de Planeación y Finanzas, durante la administración foxista en Guanajuato y consejero económico.</p>
Héctor Reyes Retana (24 de octubre del 2003)	<p>Académica e intelectual: Ingeniero Industrial por la Universidad Iberoamericana, en donde se ha desempeñado como profesor. Maestría en administración de empresas en Cornell University Nueva York.</p> <p>Empresarial: Proviene del sector bancario. Ha sido consejero de diversas instituciones, como: Banco Nacional de Comercio Exterior, de Crédito y Servicio, Banca Cremi, Casa de Moneda de México, Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados, Comité de Comercio Exterior del Petróleo, del Programa de Cooperación Energética para Centroamérica y el Caribe, Comité Técnico de Control de Cambios, Gabinete de Comercio Exterior y Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios. Director General de Banca Confía, Vicepresidente Ejecutivo de Banca Comercial de Banco Mexicano y Director General de Grupo Financiero Mifel Primer Vicepresidente de la Asociación Mexicana de Bancos (1990-1991) y Vicepresidente de la Asociación de Banqueros de México (2000-2002)..</p> <p>Pública: Ocupó diferentes puestos en el Banco de México (1973-1988), siendo el último el de Director de Operaciones Internacionales, donde tuvo bajo su responsabilidad la administración de las reservas internacionales del país y del sistema de control de cambios.</p>
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS).	
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 2001-2003	Véase, Secretaría de Energía
Luis Alberto Pazos De la Torre 2003-	<p>Origen: nació el 25 de agosto de 1947 en Veracruz.</p> <p>Académica e intelectual: Realizó estudios profesionales de Economía y Administración en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Abogado por la Escuela Libre de Derecho. Administración Pública en la Universidad de Nueva York, y cursó la especialidad en Finanzas Públicas, Maestría y Doctorado en la Facultad de Derecho de la UNAM. Así como un Doctorado "Honoris Causa" en Ciencias Sociales de la Universidad Francisco Marroquín de Guatemala. Ha sido profesor titular por oposición de Teoría Económica en la Facultad de Derecho de la UNAM durante 17 años, y de Economía Política en la Escuela Libre de Derecho. Se ha desempeñado como editorialista de varios periódicos de México, Centro y Sudamérica y comentarista de radio y televisión. Es el autor más leído de América Latina en el área de temas económicos y registra a la fecha mas de un millón trescientos mil libros vendidos. Sus libros más recientes son: Globalización, Lógica Económica, Reforma Hacendaría y los Vividores del Estado. A través de libros, artículos y conferencias, advirtió con anticipación la baja del precio del petróleo y las devaluaciones ocurridas en las administraciones de los ex presidentes Luis Echeverría, José López Portillo, Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari.</p> <p>Pública: Se ha desempeñado como Director del Instituto de la Integración Iberoamericana y del Centro de Investigaciones sobre la Libre Empresa,</p> <p>Vinculación política: En 1998 fue candidato del PAN a gobernador de Veracruz, obteniendo una votación récord. Diputado Federal, presidió la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados.</p>

Petróleos Mexicanos (PEMEX)	
Raúl Muñoz Leos 2000-	<p>Origen: Nació en la Ciudad de México, en 1939.</p> <p>Académica e intelectual: Es Ingeniero químico por la UNAM. Miembro del Patronato de la Facultad de Química de la UNAM, del Museo de la Ciudad de México y del Antiguo Colegio de San Ildefonso. Así como, del Consejo Editorial de Industria del periódico <i>El Economista</i>; Diálogo México, la American Chamber of Commerce de México; la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural, el Consejo Directivo de la Fundación para la Salud y de la Cámara Internacional de Comercio. Participó en la Asociación Nacional de la Industria Química y en el Instituto Mexicano de Ingenieros Químicos, del que fue Presidente Nacional.</p> <p>Empresarial: En 1964, inició su carrera profesional en la compañía Du Pont S.A. de C.V., en donde ocupó diferentes puestos en las áreas de producción, ventas, mercadotecnia, planeación, personal y administrativa, hasta llegar a ser Vicepresidente Ejecutivo, Presidente y Director General. Entre otras actividades, ha sido miembro del Consejo de Administración de Química Flúor, S.A. de C.V., Nylon de México, Sears Roebuck, S.A. de C.V., Consejero Independiente del Grupo AFORE Garante. Vicepresidente Nacional de COPARMEX y presidente del Grupo Diálogo Inversión. Como empresario y cliente de Pemex, apoyó e impulsó la apertura de algunos sectores exclusivos de la paraestatal. En varias ocasiones, ha declarado que la participación privada en los complejos de PEMEX-Petroquímica, es necesaria para elevar el grado de integración del sector. El reto estriba en entender y asimilar la globalización y la interdependencia mundial, para lograr una gran competitividad como empresa.</p>
Luis Ramírez Corzo 2004-	<p>Académica e intelectual: Ingeniero Petrolero egresado de la UNAM, con Mención Honorífica. Fue becado por el Instituto Mexicano del Petróleo y PEMEX a la Universidad de Louisiana, EUA, donde obtuvo el grado de Maestría en Ciencias en la especialidad de Ingeniería Petrolera. En el ITAM, cursó la Maestría en Dirección Internacional. Presidente de la Generación 1970 de la carrera de Ingeniero Petrolero de la Facultad de Ingeniería de la UNAM; Miembro de Honor de la Sociedad PI-EPSILON-TAU de la Escuela de Postgrado de la Universidad de Louisiana, Premio Nacional de Ingeniería Petrolera 2000, y es Académico de Número de la Academia de Ingeniería. Ha sido profesor en la Facultad de Ingeniería de la UNAM, tanto en licenciatura como en postgrado. En la difusión del conocimiento técnico y de mejora de la calidad en el área del petróleo, es autor de múltiples publicaciones, así como promotor de foros técnicos, mesas redondas, seminarios y talleres. En apoyo a la educación, ha sido uno de los principales impulsores de programas de becas para estudios de postgrado y estancias profesionales en el área de ingeniería petrolera, a través de la participación de empresas privadas, de la UNAM y Colegio de Ingenieros Petroleros de México.</p> <p>Empresarial: Hasta el 2000, su actividad profesional se concentró principalmente en la iniciativa privada, en donde dirigió y participó en diversas empresas nacionales e internacionales y ha sido consultor en desarrollo de negocios en el área de energía, así como consejero en el ámbito energético de varias compañías internacionales. Dentro de su actividad gremial, ha ocupado diversos cargos en el Consejo Directivo Nacional del Colegio de Ingenieros Petroleros de México; la Asociación de Ingenieros Petroleros de México (AIPM); Society of Petroleum Engineers of American Institute of Mechanical Engineers (SPE of AIME), que lo invitó como Chairman de su evento mundial anual en reconocimiento a las iniciativas desarrolladas en la exploración y producción en PEMEX, durante la administración foxista.</p> <p>Pública: Ocupó la Dirección General de PEMEX-Exploración y Producción.</p>
Comisión Federal de Electricidad	
Alfredo Elías Ayub 1999-	<p>Origen: Ciudad de México, nació en 1950.</p> <p>Académica e intelectual: Estudió Ingeniería Civil en la Universidad Anáhuac, donde se desempeñó como Director de la Escuela de Ingeniería y Presidente del Consejo de Desarrollo. Maestría en Administración de Empresas por la Escuela de Negocios de la Universidad de Harvard. Miembro del Consejo de Exalumnos y presidente de la Fundación México en Harvard.</p> <p>Empresarial: Ha mantenido el negocio familiar de inmobiliarios donde ha desarrollado: Residencial Fundición, del Bosque, Edificio Corporativo Coca Cola, Parque Industrial Querétaro, Parque Industrial Tecnológico de Guadalajara.</p> <p>Pública: Director General de Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA), cuya privatización se encargó de preparar y de mejorar sustancialmente el servicio. En la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, ocupó la Coordinación de Asesores del Secretario, la Subsecretaría de Minas e Industria Básica y la de Energía. A nivel estatal, coordinador ejecutivo de Desarrollo Urbano de la Secretaría de Obras Públicas del Estado de México. También impulsó actividades de desarrollo social como Director del Fondo Nacional para Actividades Sociales. Convocó a los principales participantes en el sector para establecer un programa de inversiones de largo plazo tanto en PEMEX como en CFE, y tener mayor consenso en materia de planeación en el sector energético.</p> <p>Vinculación política: Es priísta desde 1977.</p>

Compañía de Luz y Fuerza	
Alfonso Caso Aguilar. 2000-2002	<p>Académica e intelectual: Estudió en la London School of Economics</p> <p>Empresarial: Asesor de Celanese Mexicana</p> <p>Pública: Ex asesor de Luis Téllez, en la Secretaría de Energía.</p> <p>Revisaría a fondo el concepto de servicio público para superar barreras y atrasos. El cambio, dependía de la competitividad de los trabajadores.</p>
Luis de Pablo Serna 2002-	<p>Origen: Nació en el Distrito Federal.</p> <p>Académica e intelectual: Egresado de la Facultad de Derecho de la UNAM, realizó una maestría en Economía en el Colegio de México y, una más en Ciencia Política en Massachusetts, Estados Unidos.</p> <p>Empresarial: Presidente del Consejo de Administración de varias empresas del ramo.</p> <p>Pública: Inició su carrera en el Banco de México. Director General de Programación Regional en la Secretaría de Programación y Presupuesto, y de la Comisión de Fomento Minero. Embajador Alterno ante las Comunidades Europeas con sede en Bruselas, Bélgica y, embajador en Suiza. A fines de 1994, fue designado Director General de Ferrocarriles Nacionales de México para hacerse cargo de la reestructuración del Sistema Ferroviario Nacional, Director General del INFONAVIT por la Asamblea del Instituto, y Vocal Ejecutivo del FOVISSSTE, en el 2001.</p>
Comisión para el Diálogo y la Paz en Chiapas.	
Luis Héctor Álvarez Álvarez 2000-	<p>Origen: Nació en Chihuahua, en 1915.</p> <p>Académica e intelectual: Tiene estudios universitarios en la Universidad de Austin, Texas.</p> <p>Empresarial: Ha sido miembro del Comité Pro-Derechos Ciudadanos, de la Asociación Cívica de Cd. Juárez y Presidente por dos períodos de la Cámara Textil del Norte.</p> <p>Pública: Primer Presidente de la Comisión de Concordia y Pacificación para Chiapas (COCOPA).</p> <p>Vinculación política: Es uno de los más antiguos y respetados militantes del PAN, pertenece al CEN desde 1970. Consejero Nacional y Estatal en Chihuahua, en donde fue candidato a gobernador en 1956; a la Presidencia de la República en 1958, y Presidente Municipal de Chihuahua (1983-1986). A finales de los ochenta y principios de los noventa, fue el punto de unión entre los doctrinarios y neopanistas. Protagonista de las concertaciones con Salinas, siendo Presidente del CEN de 1987 a 1993. Durante la crisis política de 1988, le ofreció el apoyo del PAN para legitimarse en el ejercicio del gobierno. Senador (1994-2000), presidió la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Tiene el propósito de coadyuvar a lograr la paz en Chiapas con el EZLN. No obstante, las negociaciones se vieron interrumpidas por el desacuerdo generado entre la cúpula panista respecto a la marcha que los zapatistas hicieron a la Ciudad de México el 10 de marzo de 2001, la utilización del Congreso para hacer escuchar sus demandas y la forma en que la ley indígena fue aprobada, contrariando los Acuerdos de San Andrés.</p>
Jefe del Estado Mayor Presidencial	
General José Armando Tamayo Casillas 2000-	<p>Origen: Nació en 1947, en Michoacán.</p> <p>Académica e intelectual: Licenciado en Administración Militar, y maestro en Planeación y Seguridad Nacional. Realizó el Curso de Estado Mayor en el Colegio de Estado Mayor del Ejército norteamericano en Fort Leavenworth, Kansas. Ingresó al Heroico Colegio Militar, egresando como Subteniente del Arma de Infantería.</p> <p>Pública: Trayectoria militar: ayudante del Presidente del país; agregado militar y aéreo; adjunto a las embajadas de México en Costa Rica y Nicaragua, donde se ha desempeñado como subjefe operativo. Comandante en Guerrero y Zacatecas; Jefe de la sección tercera (Operaciones) en el Estado Mayor de la Secretaría de la Defensa Nacional y subjefe de la sección quinta (Planes Estratégicos); Jefe del Estado Mayor en Tamaulipas y Michoacán, así como del cuerpo de guardias presidenciales.</p>
CARGOS ELIMINADOS	
Comisión para el Desarrollo Humano y Social	
José Sarukhan Kermez	<p>Académica e intelectual: Doctor en Ecología por la Universidad de Gales, con reconocimiento internacional como científico. Ocho años, rector de la UNAM. Se le acusó de elitista porque destinó gran parte de la inversión a los institutos de investigación y se ocupó menos de la academia. Impulsó el controvertido acuerdo UNAM-Diversa, el cual abrió la puerta a la bioterapia.</p> <p>Pública: Presidente de la Comisión Nacional para el conocimiento y uso de la Biodiversidad, creada por el ex presidente Zedillo. Buscó mejorar las condiciones de vida de los mexicanos por medio de un crecimiento económico con calidad; diseñar y emprender proyectos de apoyo a la salud y evitar el deterioro ambiental. Sin embargo, se vio obligado a dejar el cargo en enero del 2002, ante la indefinición de sus atribuciones, tras un año de confrontaciones con los titulares de las secretarías de Desarrollo Social, Salud y Educación (Josefina Vázquez Mota, Julio Frenk y Reyes Tamez, respectivamente), quienes rehusaron coordinarse con él. Su autoridad como coordinador del gabinete social, no fue reconocida. Los obstáculos burocráticos, le impidieron poner en marcha sus planes, por lo que retornó al Instituto de Ecología de la UNAM. El órgano, fue encabezado por dichas secretarías de manera rotativa, cada seis meses. Finalmente, la coordinación fue eliminada.</p> <p>Vinculación política: Es la cabeza de uno de los grupos políticos más fuertes dentro de la Universidad, que llevó a la rectoría a Francisco Barnés de Castro.</p>

Coordinación: Orden y Respeto	
Adolfo Aguilar Zinzer (q.e.p.d.)	<p>Académica e intelectual: Maestro en Administración Pública y Desarrollo Económico por la Escuela de Gobierno, John F. Kennedy. Intelectual y analista político.</p> <p>Pública: Consejero de Seguridad Nacional y representante de México ante el Consejo de Seguridad de la ONU, hasta diciembre del 2003.</p> <p>Vinculación política: No pertenece al PAN. Fue Vocero de Cuauhtémoc Cárdenas durante la campaña presidencial de 1994; diputado plurinominal por el PRD, con el que rompió, convirtiéndose en senador por el Verde Ecologista de México; posteriormente, se hizo independiente. Criticado por la izquierda al haberse sumado a Fox, tras haber propuesto la estrategia del <i>voto útil</i> para ganarle al PRI. Responsable del Área de Relaciones Internacionales del Equipo de Transición.</p>
Coordinación de Asuntos Administrativos del Equipo de Transición.	
Carlos Rojas Magnon y Lino Korrodi	<p>Académica e intelectual: Carlos Rojas (ingeniero químico) y Lino Korrodi (economista)</p> <p>Empresarial: Pertenecen al mundo empresarial, no tienen una formación política.</p>
	<p>Vinculación política: Rojas, fue el primer destituido de la administración foxista, como presidente del Comité de Adquisiciones de la Presidencia, tras el escándalo que suscitó la difusión por internet la compra del menaje presidencial; unas toallas de más de 4 mil pesos y cuatro juegos de sábanas de más de 53 mil, el famoso <i>toallagate</i>. Después fue reinstalado en Bancomext, y destituido recientemente. Korrodi, rompió con el foxismo, a raíz de la investigación a la organización <i>Amigos de Fox</i> que él presidió, ante la sospecha de presuntos recursos ilícitos provenientes del extranjero para financiar la campaña a la presidencia.</p>
Coordinación del Área de Justicia y Seguridad del Equipo de Transición	
José Luis Reyes Vázquez y Francisco Javier Molina	<p>Vinculación política: Reyes, era delegado de la Procuraduría General de la República en Guanajuato y asesor del ex procurador Jorge Madrazo Cuéllar. Molina, fue Procurador de Justicia en Chihuahua, durante el gobierno de Francisco Barrio y <i>zar</i> antinarcóticos en 1996, así como senador y militante del PAN desde 1986.</p>
Coordinación del Área Jurídica del equipo de transición.	
Carlos Arce Macías y César Nava Vázquez.	<p>Vinculación política: Ambos pertenecen al PAN y han ocupado diversos cargos de elección popular. Arce, fue diputado federal por Guanajuato y es consejero nacional. Nava, era diputado federal de la 58 Legislatura.</p>
Oficina para la Atención de los Migrantes Mexicanos en el Extranjero	
Juan Hernández	<p>Académica e intelectual: Maestro y doctor en Letras Inglesas y Mexicanas por la Christian University de Texas. Director del Centro de Estudios Estados Unidos-México de la Universidad de Texas.</p> <p>Empresarial: Asesor de Honda, Toyota, Texas Instruments y Lucent Technologies.</p> <p>Pública: Su objetivo era convertir en inversión productiva, los 7,300 millones de dólares que 8 millones de mexicanos envían de Estados Unidos y tuvieran un efecto multiplicador. Legisladores de oposición, criticaron esta oficina al considerar que sólo incurriría en duplicidad de funciones con la Secretaría de Relaciones Exteriores, instancia que tiene a su cargo desde hace más de una década, el apoyo a migrantes a través del Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior, llegándose a plantear su fusión. El propio ex canciller Castañeda, manifestó en más de una oportunidad su rechazo a dicho órgano. Tras los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001 en Estados Unidos, trasladó a familiares de seis de las víctimas a Nueva York para gestionar los certificados de defunción y entregó a cheques por 30 mil pesos. Mientras, la indemnización del gobierno norteamericano o la nacionalización post mortem, quedaba en suspenso. El Consulado fue criticado ante su poca efectividad para brindar ayuda e información, dejándose entrever la rivalidad con esta oficina, que funcionó como un consulado paralelo. Además, pese a que se decretaron reglas más estrictas para estudiantes extranjeros, se logró el acceso a universidades de Texas y California. Se encargó de impulsar proyectos de cooperación internacional en salud, educación, organización comunitaria y negocios. En el rubro de donaciones, gracias a la simplificación, logró conseguir por parte de compañías norteamericanas, 53 millones de dólares en donativos para programas de salud y apoyo de proyectos productivos en zonas de alta marginación. En especie, obtuvo alrededor de 16 millones 500 mil dólares. Su desaparición, dejó inconclusa la propuesta para crear la Procuraduría del Migrante; tampoco se conoce el destino que tuvieron diversos compromisos de empresas y particulares norteamericanos para invertir 60 millones de dólares en proyectos sociales a comunidades de migrantes.</p> <p>Vinculación política: Secretario particular de Fox y representante del gobierno de Guanajuato en Texas. Coordinador de agenda y giras durante la campaña foxista.</p>

Comisionado para Asuntos de la Frontera Norte	
Ernesto Ruffo Appel	<p>Origen: Nació en 1952, en San Diego California; hijo de padres mexicanos.</p> <p>Académica e intelectual: Administrador de Empresas por el ITESM-Monterrey. Tiene estudios de especialización en Finanzas y Economía, así como en las áreas de la Ley Federal del Trabajo y la del Seguro Social y Seguridad e Higiene en el Trabajo. Realizó cursos de Planeación Estratégica, Arte de la Negociación y Liderazgo Empresarial. Desarrolló actividades vinculadas a la docencia en el Centro de Enseñanza Técnica y Superior de Ensenada (CETyS) en las licenciaturas de Administración, Contaduría Pública e Ingeniería Industrial. Imparte conferencias a empresarios, instituciones educativas y al PAN.</p> <p>Empresarial: En Pesquera Zapata, ocupó diversos cargos: Jefe de Personal, de Flota, Gerente de Operaciones y Director General. En 1996, inicia su propia empresa dedicada a la Consultoría y a la Promoción para inversionistas en Baja California, y en Gobiernos Estatales y Municipales. Participó en diversas organizaciones gremiales como la Cámara Nacional de la Industria Pesquera; el Centro Empresarial, la Cámara de la Industria de la Transformación y el Consejo Coordinador Empresarial en Ensenada.</p> <p>Vinculación política: En 1983 ingresa al PAN. En 1986 se convierte en el primer Fue Alcalde de Ensenada y en 1989, el primer gobernador de oposición en Baja California. Ha sido Consejero Estatal, Nacional y miembro del CEN. Contendió por la dirigencia del PAN, pero perdió frente a Felipe Calderón Hinojosa.</p>
Mesa de Estudio sobre la Reforma del Estado.	
Porfirio Muñoz Ledo	<p>Vinculación política: Ex presidente del PRI y del PRD, fue candidato presidencial del PARM, pero declinó a favor de Fox. A pesar de la importancia que este aspecto reviste, el proceso de cambio político se encuentra estancado, al igual que las propuestas emanadas de esta mesa.</p>
Oficina para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional	
Carlos Flores Alcocer	<p>Académica e intelectual: Doctor en Administración Estratégica por la Universidad de Lancaster, Inglaterra. Pública: Desempeñó un puesto diplomático en Francia, como representante de México ante la OCDE, de donde fue sustituido tras adquirir con cargo al erario, una costosa casa de más de un millón de dólares, en las afueras de París.</p> <p>Vinculación política: Coordinador general del Comité de Planeación para el Desarrollo y responsable de la política social de Guanajuato. En la campaña de Fox, coordinador de Planeación Estratégica. Responsable del Área Social del Equipo de Transición con María del Carmen Díaz, diputada federal sin militancia panista, quien elaboró el <u>proyecto educativo y el plan de ciencia y tecnología.</u></p>

¹ Varios de los datos curriculares de los integrantes del gabinete fueron extraídos de la página de Internet: www.presidencia.gob.mx y Trejo Ávila Antonio., *Oficinas de presidencia. El fracaso de la reingeniería.*, 21 de julio del 2002, en Suplemento *Enfoque*, p 12-15

2.4 Programa de Innovación Gubernamental y Calidad.

A mediados del 2001, el gobierno federal presentó en diversos foros ante académicos y especialistas en administración pública: el *Programa de Innovación Gubernamental y Calidad*, teniendo como objetivo fundamental la creación de las bases metodológicas para poder hacer más eficaz y eficiente la administración pública federal y formar parte de una inmensa minoría de gobiernos exitosos... Un modelo de innovación social de clase mundial, competitivo, de calidad, honesto, transparente, participativo y proactivo, que trabaje mejor, cueste menos (austero) y genere mayores beneficios a la sociedad, vista ésta como un conjunto de segmentos diversificados con diferentes roles (usuarios, contribuyentes y electores); ciudadanos identificados como *clientes*, a los que se les debía ofrecer y proporcionar un servicio. “Un movimiento cultural y estructural que busca reformar radicalmente la orientación, capacidad y

velocidad de respuesta estratégica desde múltiples perspectivas”. Intenta reflejar los nuevos símbolos e imágenes de lo que se tiene que expresar y ofrecer a la sociedad para atender sus anhelos y expectativas, y lograr lo planeado en materia de crecimiento económico, desarrollo humano y social, y de orden y respeto.¹⁰²

Este esquema es congruente con el que Vicente Fox implantó siendo gobernador de Guanajuato, a partir del cual instauró su concepto de “gobierno de excelencia y calidad total”. Si nos remitimos a su pasado corporativo como presidente de una empresa trasnacional, está concepción es explicable. Además, las fuerzas del mercado globalizado apoyado por las agencias supranacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), impulsan la implantación de sistemas administrativos de enfoque gerencial dominantes en las empresas trasnacionales para su aplicación como criterios y políticas de operación en los aparatos gubernamentales.¹⁰³

Una gestión pública con criterios propios de la administración empresarial: productividad, desarrollo organizacional, modelos de medición de compromisos y metas, de cuantificación y calificación de objetivos. La reingeniería conllevó a la aplicación de cientos de procesos con énfasis en la innovación y valor agregado; planeación estratégica; presupuesto y finanzas; obtención de recursos financieros, materiales y humanos; servicio civil de carrera, entrenamiento y capacitación, aplicación de pruebas y ensayos e indicadores como el ISO-9000 medido en función del liderazgo, desarrollo integral del personal, satisfacción y servicio al cliente, servicios estratégicos y sustantivos, impacto social, resultados medidos y evaluados por los ciudadanos, rendición de cuentas en el uso y destino de los recursos públicos. La reorganización administrativa también contempla la reducción de costos y de los niveles de corrupción; el

¹⁰² “La política como filosofía en acción”. Entrevista con Vicente Fox. *Reforma*, 4 de enero de 2001. Véase también *La Jornada*, 8 de diciembre de 2001.

¹⁰³ Estos organismos internacionales tienen el control sobre la política económica, financiera y monetaria de los países deudores como México, lo que les permite imponer la concepción dominante o la más acorde a los intereses del gran capital.

trabajo en equipo por proyecto para mejorar la calidad, eficiencia y rendimiento, y flexibilidad ante los entornos cambiantes.¹⁰⁴

La combinación con procesos (administración cruzada), logra objetivos de alta complejidad en un ambiente de crisis con recursos limitados, y fechas y tiempos reales altamente cambiantes y de alto riesgo. Las variables giran alrededor del federalismo-municipalización, descentralización del poder, potestades y recursos; supresión de restricciones, subcontratación de servicios, involucramiento sindical y macroprocesos que más impactan en su funcionamiento y rendimiento en gobiernos estatales, usuarios, servidores públicos, y en el Poder Legislativo y Judicial. Un gobierno electrónico basado en la informática y las telecomunicaciones. Se intenta incrementar la capacidad para adquirir, producir, distribuir y aplicar estratégica y operativamente la información, a fin de poder tomar decisiones acertadas. De ahí, que se proyectara repensar el rol del INEGI y se aprobará la ley de transparencia y derecho a la información.

Por otra parte, se pretende reestructurar el aparato burocrático y erradicar la obesidad de las estructuras de gobierno. No hay cabida para la burocracia, definida como el oficio que complica todo lo sencillo. Se busca frenar su crecimiento a través de programas de retiro voluntario y jubilaciones anticipadas; reubicación y capacitación para buscar otro trabajo o autoemplearse, o bien, convertir a los burócratas en hombres de empresa mediante una estrategia denominada *Empresarios en acción*.¹⁰⁵

En la gran cruzada por la renovación e invención del régimen, los procesos quedaron definidos y las etapas calendarizadas, programándose un periodo de arranque y tres fases concatenadas. Al

¹⁰⁴ El gerencialismo, se ha convertido en un nuevo paradigma en el campo de la administración pública. Se preocupa por lograr una mayor eficiencia en el gobierno y para ello aboga por la introducción de criterios de racionalidad económica y por separar las tareas administrativas de las políticas. Yemile Mizrahi, "Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición en México", p 376. Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*. Edit. CIDE-FCE, México 2002, 468 pp.

¹⁰⁵ El propio presidente anunció en 2003, que reduciría en 50 mil, las plazas del gobierno. En el mismo sentido, el secretario de Hacienda Francisco Gil Díaz, declaró a un diario extranjero que disminuiría el número de burócratas, a fin de mantener en 0.5% el déficit presupuestal respecto al PIB. La respuesta de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), no se hizo esperar: negociará reubicaciones, pero "no aceptará ceses". En principio, se había logrado un buen entendimiento con esta agrupación, por la decisión de liberar del Fovissste 21,400 millones de pesos a programas de vivienda y la confirmación de que todos los burócratas recibirían vales de despensa. *La Jornada*, 10 de enero de 2001 y 6 de marzo de 2002.

final de los seis años, se alcanzaría la normatividad más alta que puede tener una empresa, una institución o un gobierno.

Arranque “Calentando motores”. Fue inmediata, comprendió los primeros 100 días desde la selección del gabinete, el diseño e instrumentación de la nueva organización, hasta el inventario de proveedores e indicadores de buen gobierno. Aplicación de una red nacional, negociación de metas, capacitación del equipo coordinador del proceso de cambio, transformación de las oficialías mayores, presentación del programa y propuesta de cambio estructural-organizacional de las delegaciones federales.

- "Encendiendo el fuego de la innovación" (corto plazo 2001-2002). Reingeniería gruesa y revisión de procesos. Sin haber establecido la metodología apropiada para desarrollarla, las dependencias confundieron procedimientos con procesos, impactando negativamente en los programas de austeridad. La realización de una Cumbre Internacional sobre Innovación y Calidad en el Sector Público (anual); un "kit" de herramientas básicas aplicables en tecnologías para la innovación y la calidad; la formación del Consejo Nacional para la Innovación; una iniciativa para instalar el servicio civil de carrera que se expidió tardíamente, dejándose a las comisiones de cada dependencia y entidad; un programa de adiestramiento integral y otro de reconocimiento; un sistema de evaluación y compensación por resultados; medición del clima organizacional y de la satisfacción del cliente; programa e-government; desregulación burocrática; consulta a los servidores públicos, laboratorios para la innovación, difusión y capacitación del código de ética.
- "Avivando las llamas de la Innovación" (mediano plazo 2003-2004). Fase en la que se consolidaría el servicio civil de carrera con visión futurista; financiamiento estratégico y rediseño de procesos soportados con tecnologías de vanguardia. Gobierno enfocado y diferenciado, gobernanza corporativa, capacitación continua.
- "730 días para cambiar el gobierno para siempre" (largo plazo, 2005-2006). Blindaje institucional, reformas jurídicas y normativas. Un proceso de mejora continua que genere ahorro, reducción de la plantilla burocrática, páginas de reglamentos derogadas, procesos certificados en ISO, un alto grado de confianza de los mexicanos en el gobierno federal y servicio a millones a través de internet (red nacional), conectividad total, garantías de

calidad (responsabilidad del gobierno), competitividad, proyección internacional, servidores públicos de carrera orgullosos de su vocación.¹⁰⁶

La viabilidad de este programa es debatible, dados los vacíos conceptuales y legales existentes, además de las contradicciones encontradas. No pasa de ser un listado de buenos deseos para reorganizar la administración, que por un lado, sugiere la completa eliminación del andamiaje institucional heredado del priísmo y por el otro, supone una utopía reinventarlo todo desde cero. Se reduce a un intento por configurar un equilibrio entre tradición e innovación, en el que predomina la continuidad. La experiencia previa de Guanajuato, no implica que pueda aplicarse a toda la administración pública federal que es mucho más compleja y diversificada. Tampoco existe un diagnóstico administrativo con cifras reales, ni estudios sobre la situación que guarda en los tres órdenes de gobierno. Se requieren más reformas, que no están contempladas en la propuesta. Proponer una transformación *para siempre* de la administración pública, en tan sólo 730 días resulta un exceso. Asimismo, se enuncian rubros interesantes, pero no se profundiza en ellos.

Sin soslayar, que las funciones del gobierno responden más a intereses políticos, que a técnicos o programáticos. La eficacia dejó de ser un principio técnico de asignación y uso de los recursos, para convertirse en el referente que debe procesar los conflictos, las pugnas distributivas y las luchas por los proyectos sociales. A pesar de los avances logrados, sus alcances son incipientes. El gobierno todavía es ineficaz en la prestación de servicios, por la arraigada centralización en la toma de decisiones. En su relación con la sociedad, ha experimentado serios problemas organizacionales que no han sido resueltos: la lucha contra la corrupción, la mejora administrativa y la profesionalización del servicio público. En materia de control gubernamental y transparencia, no se encontraron avances importantes en los procesos de evaluación administrativa y responsabilidades de los servidores públicos. La dependencia encargada

¹⁰⁶ Un gobierno de calidad vía la implementación de un Modelo de Calidad INTRAGOB, orientado a satisfacer plenamente las expectativas y necesidades de los ciudadanos sobre los productos y servicios que proporciona la Administración Pública Federal. Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, *Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental*.

minimizó su actuación al uso de mecanismos tradicionales de control operativo, dejando sin resolver las prioridades.¹⁰⁷

Tampoco se dio cabal cumplimiento a los propósitos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo. Y, en referencia a la estructura organizacional, sigue sin existir un registro actualizado y suficientemente justificado de la SHCP y de la Función Pública; dependencias globalizadoras en materia de control de recursos humanos, financieros y administrativos. En las estructuras y sectores burocráticos persisten las resistencias e inercias del presidencialismo, el centralismo, el corporativismo, el clientelismo, el paternalismo y la cultura del botón político profundamente enraizadas en los altos funcionarios, así como la corrupción e impunidad de un sistema político que usó y abusó del poder durante setenta años, y lo sigue haciendo bajo nuevas siglas y colores, atrofiando el aparato gubernamental y sus sistemas administrativos al mantener las añejas prácticas patrimonialistas que continúan retrasando la modernización e impiden que el impacto del cambio repercuta positivamente en un Estado más descentralizado, eficiente y eficaz. Las normas e instituciones que pueden llegar a renovarlo, aún no se concretan.¹⁰⁸

2.5 Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

La planeación es un proceso de racionalización, determinación de objetivos, metas, estrategias, políticas y prioridades. La idea de racionalidad garantiza el máximo de eficiencia y eficacia en su ejecución, al examinar todas las alternativas posibles y seleccionar la más apropiada. Normalmente, responde a la estructura del poder y a un determinado contexto. Es una acción pública de contenido eminentemente político. Parte de la sociedad y de las características del sistema de economía mixta para proponer esquemas de trabajo que articulen los esfuerzos del sector público, social y privado con la participación de las entidades federativas en la consecución de los objetivos y prioridades del desarrollo nacional bajo la rectoría del Estado en todos los niveles de gobierno: global, sectorial, regional, estatal, municipal e institucional.

¹⁰⁷ Los gobiernos abiertos y con amplia participación social en los asuntos públicos no sólo son más eficaces, sino que reducen los márgenes de maniobra de la complicidad y la corrupción, recuperando la confianza en las autoridades.

¹⁰⁸ El presidente Fox, sin embargo, tiene una percepción completamente diferente: "Contamos con instituciones renovadas que están trabajando para crear más infraestructura para las y los mexicanos, vivimos un ambiente democrático y de pleno respeto a las libertades individuales y sociales." *La Jornada*, 6 de noviembre de 2001.

En 1982, se promovieron importantes reformas a la Constitución que establecieron oficial y obligatoriamente un Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), con el propósito de recoger las inquietudes de todos los sectores a través de la realización de Foros de Consulta Popular, y una Ley de Planeación, para normar y contribuir al desarrollo de la economía y al mejoramiento social y político.

“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 la 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” (artículo 26, constitucional).

El documento rector del SNPD, es el Plan Nacional de Desarrollo (PND) “...preparado y aprobado por el Ejecutivo Federal para normar obligatoriamente los programas institucionales y sectoriales; regular y promover la actividad económica, social, política y cultural, y guiar la concertación de sus tareas con los otros Poderes de la Unión y con los gobiernos de los estados y municipios. Contiene las bases para inducir la participación corresponsable del sector social y de los particulares. Constituye una importante herramienta, de la que se desprenden los programas específicos que llevan a cabo las diferentes dependencias, y a los que se hace un minucioso seguimiento. Su evaluación es anual y es obligación del Ejecutivo informar de su ejecución.”¹⁰⁹

Desde 1989, los planes emanados del SNPD coinciden al enunciar en primera instancia, los grandes objetivos y las estrategias que norman las políticas sectoriales de los programas nacionales, regionales y especiales de mediano plazo en materia de desarrollo económico y social. En lo político, convienen en la urgencia de instrumentar una reforma del Estado en todos los órdenes, acorde con el desarrollo y que amplíe los canales de participación social.

¹⁰⁹ Jacinto Faya Viesca, *Finanzas Públicas*. Edit. Porrúa, México 1996, p 409.

El PND 2001-2006, fue presentado a finales de mayo del 2001 y remitido al Congreso, tras una vasta consulta popular. De carácter estratégico, contempla tres principios centrales: 1) humanismo, 2) equidad y 3) cambio. Con una visión de largo plazo hacia el 2025, el PND considera que México se encuentra inmerso en un proceso de cambio profundo, enmarcado en 4 grandes transiciones: 1) demográfica, 2) económica, 3) política y 4) social.¹¹⁰

Sobre esta base, se estructuró en cuatro grandes áreas:

1) Desarrollo Político:

- Soberanía nacional.
- Reforma del Estado.
- Un nuevo federalismo, que fortalezca las capacidades de gestión de las administraciones estatales y municipales.
- Una cultura política democrática.
- Una reforma electoral, que logre mayor autonomía en la autoridad competente y mejore el control de gastos y financiamiento de los partidos.
- Participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.
- Una nueva relación con las iglesias, otorgándoles mayor presencia pública.
- Una política exterior proactiva y diversificada, que amplíe el posicionamiento del país en el ámbito internacional; reforzar las relaciones en materia de intercambio económico; buscar la renovación de los organismos para lograr una participación activa; desarrollar otros temas de la agenda que fortalezcan los esfuerzos de cooperación mundial, y proteger a los mexicanos que viven en el extranjero salvaguardando sus derechos como connacionales.

2) Orden y Respeto:

¹¹⁰ La *consulta popular* estaba dirigida particularmente, a las organizaciones empresariales con un doble propósito: darle mayor racionalidad a las políticas estatales, y recuperar la confianza y el apoyo de los empresarios. La planeación es "como una pirámide", en la cima se encuentra el plan 2025; el Plan Nacional de Desarrollo; los planes sectoriales, especiales, regionales e institucionales, y por último, los Programas Operativos Anuales (POAS) de cada una de las dependencias contenidos en un documento denominado *Los compromisos por México*. Presenta los proyectos y acciones prioritarias, asegurando una eficiente asignación de recursos sin descuidar el contexto, las metas a alcanzar, los porcentajes que se tienen que ir logrando y la instrumentación de los sistemas de evaluación por parte de la ciudadanía y del propio gobierno de la República. *La Jornada*, 31 de mayo de 2001.

- Defender la soberanía y la seguridad nacional.
- Contribuir a que las relaciones políticas ocurran dentro de un marco de gobernabilidad democrática, construir una relación de colaboración entre los poderes de la Unión.
- Que los derechos humanos sean la justificación misma del Estado.
- Reformar y delimitar la autoridad.
- Reforma integral del sistema de seguridad pública y justicia.
- Prevención del delito, garantizar la seguridad ciudadana.
- Procurar la justicia, mejorando los procedimientos de su aplicación.
- Una administración de justicia sin privilegios que fortalezca la equidad social.
- Combate al narcotráfico y al crimen organizado.
- Eficientar y reformar la administración pública para proporcionar un servicio confiable y eficaz a los ciudadanos; combatir la corrupción; transmitir confianza en las actividades de gobierno, fortaleciendo la comunicación social; garantizar una absoluta transparencia en la información del sector público.

3) Desarrollo Social y Humano:

- Mejorar los niveles de bienestar de la población y desarrollar sus capacidades; acrecentar la equidad e igualdad de oportunidades; fortalecer la cohesión y el capital sociales; ampliar la capacidad de respuesta gubernamental.
- Una política social de Estado que impulse el desarrollo humano con visión a largo plazo; aplicar medidas que disminuyan los elementos de pobreza con resultados en el corto plazo; integrar y reforzar las políticas sociales y económicas, según la fórmula de oportunidades con soluciones creativas a la dinámica poblacional, mejorando la calidad de vida.
- Elevar el nivel y la calidad del sistema educativo; convertir a la educación en el pilar fundamental del desarrollo que fomente los valores y la formación cultural del ciudadano; garantizar la educación pública, laica y gratuita que de igualdad de oportunidades, y que el desarrollo profesional del magisterio acredite una educación de calidad.
- Garantizar el acceso a la salud; fortalecer el bienestar del individuo, la familia y la sociedad; incrementar su patrimonio, facilitando la adquisición de vivienda y convirtiendo el sector en un motor de desarrollo.

- Eliminar las circunstancias discriminatorias que afectan a muchos mexicanos para apoyarlos en su desarrollo humano y profesional; facilitar su incorporación a la actividad productiva; garantizar a la mujer, equidad en todos los ámbitos; reconocer a los ciudadanos de la tercera edad y a los pueblos indígenas, su contribución al país e incorporarlos al desarrollo nacional; crear oportunidades para la juventud, así como protección y desarrollo a la niñez.
- Asegurar una infraestructura y oferta cultural, investigación científica e innovación tecnológica para apoyar el desarrollo sustentable.
- Mejorar el deporte, que fomente una sociedad participativa.

4) Crecimiento con calidad:

- Conducir responsablemente la marcha económica del país, elevar la competitividad de la economía, asegurar el desarrollo incluyente, promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para un desarrollo sustentable.
- Actualizar la política laboral y fomentar la equidad obrero patronal.
- Desarrollo de la actividad empresarial, a través de una nueva relación gobierno-economía.
- Desarrollo nacional apoyado en las regiones.
- Una política hacendaria que garantice una distribución equitativa de la carga fiscal.
- Fortalecer y replantear la política para el campo, impulsándolo como un sector productivo; un desarrollo rural integral; un marco institucional que fortalezca el federalismo; abatir la pobreza e insertar en el progreso a la sociedad rural y a los miembros más desprotegidos; acceso a infraestructura social básica.
- Desarrollar los sectores estratégicos de la economía.
- Inversión extranjera, reforzar la vinculación estructurada a los procesos globales de la economía.
- Fortalecer el sector financiero para apoyar el crecimiento, e intensificar el rol del mercado de valores para crecer con equidad.
- Desarrollar las cajas populares para fomentar una cultura de ahorro en la sociedad; replantear el rol de la banca comercial; transformar la banca de desarrollo para impulsar la

competitividad tecnológica de la industria local y de las micro, pequeñas y medianas empresas.

- Una infraestructura de transporte competitiva; incentivar el crecimiento de la industria de la aviación.
- Hacer del turismo un motor del desarrollo.
- Una cultura ambiental en la toma de decisiones económicas y sociales.¹¹¹

Las críticas al plan, no se hicieron esperar. La Comisión Permanente con mayoría priísta, aprobó un punto de acuerdo respaldado por todas las fracciones, en el que expresaron su inconformidad por la forma y el fondo de su contenido. Los legisladores adujeron que faltaban los elementos mínimos para un ejercicio de planeación moderna. Se solicitó al Ejecutivo, la remisión de los criterios para la integración de las comisiones intersecretariales encargadas de desarrollar los objetivos del documento. Entre éstas se encontraban; la del encargado directo del PND, Carlos Flores, entonces jefe de la oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional, y la de José Sarukhán, quien fue comisionado para el Desarrollo Humano y estuvo a cargo del gabinete social de la Presidencia de la República. Varios secretarios de Desarrollo Económico de diferentes entidades apoyaron este dictamen, alegando que el plan adolecía de imprecisiones sobre metas y objetivos, y presentaba lagunas vinculadas con estrategias, prioridades y coordinación de acciones para la evaluación de resultados.¹¹²

Las justificaciones del Presidente y del PND, como un plan con resultados a 25 años no fueron convincentes, ni dentro ni fuera del país. Fue considerado –como todos los que lo han precedido-, un listado de buenas intenciones. En Estados Unidos y en la Unión Europea, la prensa fue severa. *The Wall Street Journal* publicó que el discurso con el que Fox lo presentó, "fue más una lista de deseos y propósitos que un anteproyecto de gobierno... con escasas especificaciones del proyecto foxista. El plan evidenció la ausencia de un programa energético."¹¹³

¹¹¹ Oficina de Planeación Estratégica, "Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006". *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo de 2001.

¹¹² Gustavo Leal F. "¿Disponiendo?". *La Jornada*, 15 de agosto de 2001.

¹¹³ Para suplir esta carencia, el gobierno haría un plan de energéticos en el esquema de la Constitución y respetando la soberanía nacional, bajo el argumento de que México no se dejaría presionar para privatizar sus sectores de energía eléctrica y petrolero, como lo propone el Banco Mundial. Lourdes Galaz "Página 9", declaraciones del secretario de Energía, Ernesto Martens. *La Jornada*, 3 de junio de 2001.

El gobierno buscando sus propios contrapesos y señales de legitimidad en la sociedad civil, impulsó la creación de 44 consejos ciudadanos para evaluar, fiscalizar y juzgar el PND. Los consejos disponen de información e indicadores para hacer su evaluación con independencia. La población contaría por primera vez en la historia, con los espacios y mecanismos para intervenir en las políticas. Sin embargo, la participación ciudadana no pudo sino asumir, la forma de cumplimiento obligatorio de metas y objetivos concretos que la élite foxista impuso a los operadores de las políticas, a las organizaciones sociales y al propio ciudadano.

CAPITULO TERCERO

EL PRESIDENTE Y EL PROCESO DE GOBIERNO 2000-2003

3. Balance General

La coyuntura electoral del 2000, trajo consigo la alternancia en el poder presidencial con un partido que en esencia comparte el mismo programa económico de la clase política en el poder, desde 1982. El cambio del PRI y Zedillo por Fox y el PAN, que -en principio-, pretendió ir más allá de ser únicamente un cambio de personas, personificó una transición hacia la derecha con una visión gerencial. Los *nuevos* actores han intentado sin mucho éxito, configurar un gobierno innovador y eficiente para derrotar la corrupción e ineficiencia, contrarrestar los resabios autoritarios y marcar su distancia, y que en todos sentidos, lo distinga de los regímenes priístas que le precedieron.¹¹⁴

El balance que arrojan los primeros tres años de gobierno, está demostrando fehacientemente, que a pesar de haber arribado al poder un partido disímil al PRI, y aunque indudablemente cambió la racionalidad inherente a la administración presidencial, imprimiéndole un sello distinto acorde al peculiar estilo foxista; realmente no ha habido un cambio de fondo en la forma de gobernar. Hay más continuismo que innovación; no hay aún un programa político y económico totalmente renovado que le dé cauce a las crecientes demandas sociales de la población. El discurso generó muchas expectativas, pero nada en concreto; los logros ciertamente han sido pocos. Los saldos negativos persisten y ensombrecen los positivos. El triunfo de Fox, generó mucha confianza y esperanzas en torno al surgimiento de renovados mecanismos democráticos para resolver conflictos, y en las formas de operar. Contrariamente a lo esperado, éstas se asemejan en mucho a lo que se ha dado en llamar erróneamente el *viejo régimen*. Habría que agregar además, los

¹¹⁴ Ilán Semo, definió al nuevo conjunto en el poder como "un bloque que instala su capacidad de gobernar sobre la base de autoreproducir una relación patrimonial con los antiguos grupos económicos, sin la perspectiva de resolver la forma y cómo está democracia se va a transformar en un Estado efectivamente social e incluyente". "Democracia estamental". *La Jornada*, 16 de febrero de 2002. La *clase política* está formada por militantes de varios partidos en competencia entre sí, más un cierto número de individuos sin afiliación partidaria, que en la práctica funcionan como cuadros de alguno de los tres grandes partidos. En principio debería ser mejor, por vivir dentro de una dinámica de competencia y por no estar ya organizada jerárquicamente ni subordinada a la voluntad presidencial, sino que al contrario, es capaz de oponerse a ella con éxito. Aunque en ciertos casos y aspectos lo es, no parece ser muy diferente, no es más eficiente ni muestra mayor sensibilidad frente a las necesidades, demandas y exigencias de las bases sociales, y tampoco ha tenido éxito en desterrar la corrupción pública. Lorenzo Meyer, "Agenda Ciudadana. Continuidad en la clase política". *Reforma*, 11 de julio de 2002.

rezagos respecto a la globalización y los desfases en el avance político, económico y social, si consideramos que la economía global incide en todo momento sobre las decisiones políticas.

Los primeros cien días, sirvieron para enunciar las grandes reformas orientadas a la materialización del cambio. Los principales planteamientos de la campaña foxista, giraron en torno a romper el monopolio del PRI sobre los cargos públicos (*sacar al PRI de Los Pinos*), y la apuesta al cambio, nada que ver con la integración final del gabinete y la incorporación y/o permanencia de priístas en la administración pública. A diferencia de otras experiencias, no se hicieron grandes modificaciones al sistema político formalmente establecido.¹¹⁵

Si bien es cierto, que ha habido una serie de efectos positivos, la mayor parte de lo que se prometió en campaña no ha sido cumplido. Vicente Fox se justificó, aduciendo que sus promesas de campaña las había hecho para los seis años que dura su gobierno: "francamente no es posible que en un solo año pudieran cumplirse". Ante inversionistas y periodistas, el Presidente resalta siempre como un gran éxito, haber evitado una crisis económica como la de 1994 y sus predecesoras. Simple y sencillamente hay que esperar a que se recuperen los crecimientos de los mercados". Seguirá luchando por crear empleos, atraer inversiones y combatiendo la corrupción.¹¹⁶

La optimista postura presidencial en torno a la situación del país y las percepciones que descartan sobresaltos económicos, provocaron diversas reacciones de desacuerdo. El rector de la Basílica de Guadalupe, Diego Monroy, afirmó que las expectativas han sido muy superiores a la triste realidad. Los diputados del PRI y PRD indicaron que de los 120 proyectos de la agenda foxista, en el mejor de los casos, podría cumplirse el 10%. Rudiger Dornbush, aseguró que Vicente Fox decepcionaría, pues no tiene ideas, no tiene equipo, ni un congreso controlado.¹¹⁷

¹¹⁵ "Sin remordimientos de conciencia, con una sonrisota y con plena tranquilidad espiritual por poder servir a México", Vicente Fox calificó su estado de ánimo al cumplir los primeros 100 días de su gobierno. *La Jornada*, 11 de marzo de 2001.

¹¹⁶ *La Jornada*, 2 de diciembre de 2001.

¹¹⁷ Ricardo Monreal (Zacatecas), coincidió con esta postura: "hay una diferencia enorme entre lo que se dice en campaña y lo que se hace como gobierno". Muchas de las promesas se diluyeron en proyectos inconclusos, y en el peor de los casos, terminaron en el archivo muerto. En ocasiones, por fallas en el trabajo político para forjar los acuerdos que permitieran desarrollar y agilizar la agenda, dando cabida a la colaboración interinstitucional, y a una efectiva división de poderes con los pesos y contrapesos necesarios. Para Lázaro Cárdenas Batel (Michoacán), se ha venido consolidando la democracia en su vertiente electoral, pero falta mucho por alcanzar lo que la gente espera del cambio político. De acuerdo con Miguel Alemán Velasco (Veracruz), el Presidente "ha hecho algunas cosas buenas

Fox, rechazó que su gobierno esté desorientado: "No sé si alcancemos las metas que hemos buscado con pasión... yo tengo bien claro lo que esperan de nosotros y no les vamos a fallar". Insistió que el proyecto de nación debe ser construido por todos los mexicanos y desestimó a quienes critican el contenido de su plan de gobierno; calificándolos de timoratos, carentes de audacia, pesimistas... que no ven el sol ni lo maravilloso que es el mundo". "Ahí están los resultados (los cuales *son impactantes*) en la atención a la micro, pequeña y mediana industria; los microcréditos *-changarros-* se extienden a todo el país, y el rescate de las cajas de ahorro. Por otro lado, la nueva ley de cultura y derechos indígenas nos ha llevado a la pacificación en Chiapas, hoy podemos trabajar en las comunidades indígenas con amplitud. Se mostró contento, satisfecho, confiado, sólido y fuerte para cumplir las demandas sociales; más ingreso para las familias, empleos y capacidad para tener patrimonio y seguridad. A pesar de las dificultades económicas, todo mundo está trabajando, *jalandó* y eso es lo que importa.¹¹⁸

Tras su primer año de gobierno, el propio Vicente Fox haría alusión a las *luces y sombras* que caracterizaron su gestión y que bien puede ser extensivas en términos generales, a toda su administración:¹¹⁹

- **Luces:** Si bien, el crecimiento del PIB fue de cero los dos primeros años del sexenio, éste se ha empezado a recuperar gradualmente. La macroeconomía se encuentra sólida y aporta al ingreso, a través del control de la inflación y las bajas tasas de interés. Los aumentos salariales están por encima de la inflación. Prácticamente, todas las iniciativas que se han turnado al Congreso han sido aprobadas. Destacan la ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que ha redundado en una mayor transparencia del gobierno en el manejo de los recursos públicos; de Desarrollo Rural; 12 leyes que ratifican los compromisos en materia de derechos humanos y 16 que tienen que ver con las reformas al sistema financiero; la ley de ahorro y crédito popular, la ley orgánica del Banco del ahorro nacional y de servicios financieros y la de sociedad hipotecaria federal,

(calificó con siete su gestión), los que están mal son sus colaboradores". *La Jornada*, 25 de septiembre y 9 de noviembre de 2000, p 3 y 5 respectivamente. Véase también, "El Presidente que se hizo pequeño". *Reforma*, 19 mayo 2001, y *La Jornada*, 5 de diciembre de 2001 y 25 de marzo de 2002.

¹¹⁸ En su programa radiofónico, Vicente Fox lamentó que perviviera en el país la cultura de "ver qué hace o deja de hacer el Presidente, para ver si hay crecimiento económico". *La Jornada*, 31 de mayo de 2001.

¹¹⁹ Véase "Entrevista al presidente Vicente Fox". *La Jornada*, 2 de julio de 2002.

así como reformas a la ley de instituciones de crédito y a la ley para regular las agrupaciones financieras, quedando pendientes las relativas al IVA e ISR.

Como éxitos en política, se planteó a pesar de los augurios de violencia y crisis: “un tránsito a la democracia con plena estabilidad política y económica; el retiro del Ejército y el desmantelamiento de las bases militares en Chiapas; una nueva relación democrática entre los tres poderes de la unión; la solución de conflictos electorales; libertad de expresión y de prensa, una mejor relación con los medios; avances en el combate al narcotráfico y la corrupción, y la revisión de los desvíos financieros de Petróleos Mexicanos. Su mayor aportación: el fin del autoritarismo y el acotamiento del ejercicio del poder.

- Sombras: Reformas incompletas, sigue pendiente la reforma eléctrica y de los sectores energéticos, la del Estado y la laboral, y la de telecomunicaciones imprescindibles para fortalecer el Estado, generar condiciones que estimulen el crecimiento económico y transformen la incertidumbre en confianza sobre el futuro. En el presente gobierno, el discurso foxista siempre ha sido el mismo: “o hay reformas, o no hay crecimiento y tampoco empleos”.

Poco apoyo del poder Legislativo, problemas diplomáticos, lento progreso económico, social y político, falta de tacto, visión y prospectiva por parte del Ejecutivo, duras críticas de la oposición y los medios de comunicación, demasiadas expectativas por parte de la población e inexperiencia del presidente y de su gabinete, entre otros.

Los dos grandes temas, además de la seguridad pública y la estabilidad política en donde la población alimentó grandes esperanzas de transformación fueron sin duda; lo económico y lo social. Sin embargo, la economía está estancada, no se pudieron crear más empleos, al contrario, éstos decrecieron copiosamente. La acción contra la pobreza es ineficaz, persiste la desigualdad social. La inseguridad avanza y la corrupción sigue impune. El gobierno está siendo sobrepasado por las presiones que causan ingobernabilidad y un debilitamiento del Estado de derecho. Vicente Fox llegó a la mitad de su periodo, en medio de grandes protestas provenientes del campo y de

las propias cúpulas empresariales contra las reformas fiscales y eléctricas que han sido frenadas ante la ausencia de acuerdos.¹²⁰

Los periódicos *The Economist* y *Washington Post*, también le han encontrado a la gestión varios flancos: no hay rumbo en el gobierno mexicano, está paralizado y es inepto; el gabinete está dividido y peleado, no hay línea de mando, la confusión impera. Ante la ausencia de resultados, se prolonga el discurso de campaña. La sola alternancia simboliza la democracia que supuso acabar con el PRI, partido que paradójicamente, sigue siendo el principal interlocutor político. Se llegó a plantear la posibilidad de una nueva Constitución, pero no se ha podido siquiera pasar una reforma fiscal consistente. Para rematar, el Estado no tiene dinero, está en la ruina.¹²¹

En el recuento de los tres primeros años del *gobierno del cambio*, sus éxitos han sido opacados por las descalabros que ha sufrido cuando ha intentado actuar. Los asuntos pendientes se acumulan. El gobierno no escucha las propuestas y la comunicación con el Congreso es deficiente. Vicente Fox, aceptó que no todas las metas se han cumplido, que los grandes cambios tendrían que esperar y que la alternancia de los partidos en el poder no bastaba por sí sola para construir un sistema democrático de gobierno.¹²² La convocatoria reiterada a los acuerdos con las fuerzas políticas, aludiendo a una responsabilidad compartida en la tarea de gobernar, se convirtió en una constante que habría de repetirse insistente e inútilmente en los informes de gobierno con el sólo propósito de que se aprobaran las reformas estructurales.

El primer año, fue supuestamente de acomodo. En el segundo, se prometieron resultados concretos, mucho más contundentes y claros para la ciudadanía, que a la luz del tercer año, fueron prácticamente nulos; predominaron los desencuentros y la falta de eficacia en el gabinete. Sin contar los tres últimos, sumidos en una sucesión presidencial precozmente adelantada. La culpa por los rezagos y desastres financieros, y los escasos resultados obtenidos fue endosada a los opositores (PRI y PRD), particularmente a la herencia del régimen priísta.

¹²⁰ El Consejo Coordinador Empresarial, acusó por igual al Ejecutivo y al Legislativo de está parálisis.

¹²¹ Federico Reyes-Heroles, "Péndulo". *Reforma*, 25 de junio de 2002.

¹²² Porfirio Muñoz Ledo (coord.), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*. UNAM, México 2001, p 24.

Rubros	Situación del país (Antes)	Compromisos	Balance General
Economía	<p>Con Zedillo, México gozó de 4 años consecutivos de crecimiento económico, con un promedio anual del 4.9% durante el periodo 1995-1999, mientras que la inflación se redujo de 52 en 1995 a un 9% en el 2000. La inversión nacional se vio afectada, puesto que los programas de austeridad redujeron la inversión en infraestructura de 10 a principios de los ochenta a menos del 2% del PIB en 1998.</p> <p>El Programa económico, propuso elevar el ahorro interno, del 16.1 al 17.7% del PIB, el 1.6.</p> <p>El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 1997-2000, planteaba el mantenimiento de las finanzas públicas sanas como una condición necesaria para incrementar el ahorro público.</p>	<p>Impulsar el desarrollo regional equilibrado, poniendo especial énfasis en el sur y en las áreas rurales con infraestructura e incentivos para la inversión.</p> <p>Un crecimiento con calidad, con efectos redistributivos (política económica y social).</p> <p>Incrementar la productividad y la inversión extranjera.</p> <p>Una tasa de crecimiento del 7%.</p> <p>Garantizar la estabilidad de los indicadores fundamentales de la economía y asegurar la solidez del sistema financiero.</p> <p>Captar el ahorro popular a través de un gran sistema nacional de microcrédito y banca social que haga de los excluidos unos emprendedores.</p> <p>Una reforma fiscal que elimine las tasas y exenciones, privilegie los impuestos al consumo y establezca estímulos a la inversión y al ahorro de las personas físicas y morales del 2 a por lo menos 3% del PIB, teniendo como objetivo, obtener un equilibrio operacional en las finanzas públicas .</p>	<p>La aplicación ortodoxa de políticas macroeconómicas restrictivas de ajuste para reducir la inflación y las tasas de interés de acuerdo a los estándares internacionales.</p> <p>El uso sistemático del corto como instrumento recurrente en la política monetaria del Banco de México para reducir la inflación.</p> <p>La meta de 7% de crecimiento no ha sido cumplida.</p> <p>La reforma fiscal está estancada, al igual que la energética.</p> <p>Los créditos para iniciar changarros, no han logrado su cometido.</p>
Empleo	<p>Se sumaron 5 millones 188 mil a la PEA ocupada, de 33 a 39 millones 69 mil. La desocupada, de un millón 167 mil reportados oficialmente en 1995 a 481 mil. Al inicio de la gestión el 50% recibía entre menos de un salario mínimo y dos, actualmente es igual para el 49% de la población ocupada. El 2% que ganaba arriba de 10, se redujo a 1.8%.</p> <p>El mayor crecimiento de empleos, se dio en el sector de la industria maquiladora de exportación, superior al 100%. En contraste, en el de la construcción decreció 45%, el sector paraestatal 4% y 31% en el gobierno federal. El sector comercio, tuvo un aumento de 8%.</p>	<p>Combatir el rezago laboral y el subempleo. Generar cuando menos 1 millón 300 mil empleos al año.</p> <p>Incrementar la competitividad y productividad.</p> <p>Una reforma laboral.</p>	<p>Ni la calidad ni la desigual distribución de los ingresos experimentó cambios. El empleo no se ha podido recuperar, tenemos los mismos índices del 2000. No se han podido multiplicar los empleos y cubrir la demanda de millones de mexicanos. El país requiere la creación de 1 millón de empleos al año, sólo para acomodar a los nuevos trabajadores que se incorporan al mercado laboral. En la actualidad, crea cerca de 600,000, sin contar los que se pierden.</p>

Política Social	La distribución del ingreso es inequitativa. En 1992 el 20% de la población de más altos ingresos concentraba 54% de ingreso nacional; el 20% más pobre, recibía sólo 4%. A través del Progresá, un plan de transferencia directa de ingresos a los pobres rurales condicionado en el consumo de servicios seleccionados de educación, salud y nutrición, se busco disminuir la pobreza.	Con una visión de largo plazo: la superación de la pobreza y una justa distribución del ingreso orientado a la generación de oportunidades de inversión, producción y empleo.	Este mismo esquema asistencial, se mantuvo bajo el nombre de <i>Oportunidades</i> , con una doble estrategia: el apoyo con subsidios y el desarrollo de capacidades para tratar de impulsar el desarrollo en las zonas más marginadas del país
Educación	El nivel de escolaridad promedio de 7 años es una base precaria para impulsar aumentos sostenidos en la productividad y en los ingresos reales de la población; más de 6 millones son analfabetas; 2 millones de niños no asisten a la primaria. El promedio de escolaridad en 1995 era de 7.2 grados de estudio. Zedillo concluyó su gestión con un promedio levemente superior, de 7.8. La cifra estimada de los que no acuden a la escuela es de 600 mil. El porcentaje de analfabetas, sigue siendo casi el mismo que en 1994. El 9.9% de los mayores de 15 años no sabía leer ni escribir, para el 2000 es de 10%. Si bien los montos presupuestales asignados aumentaron, el porcentaje del PIB decreció. Para 1994 era el 5.2%, para 2000, 4.9 y un estancamiento de 4.8% en los 4 años anteriores. No se cubrió la meta de dar a todos educación secundaria, si bien la matrícula subió, no incluyó a todos.	Acceso a una educación de calidad en todos los niveles, regiones y grupos sociales.	El nuevo enfoque de enseñanza se refleja en el plan de estudios que obliga a darle más importancia al pensamiento crítico y a la comunicación; eliminar el monopolio que prácticamente posee el gobierno en la producción de textos para permitir una competencia creativa, y en forma más decisiva en la naturaleza de los mecanismos de rendición de cuentas de los maestros y escuelas. Un cambio en la cultura.
Gobernabilidad y Estado de Derecho	La inseguridad, el narcotráfico y la corrupción tocaron a los altos mandos del ejército, convirtiéndose en un asunto de seguridad nacional	Ataque frontal a la corrupción; construir un país seguro; un gobierno al servicio de los ciudadanos; una nueva relación con todos los mexicanos.	La sustitución de la Secretaría de la Contraloría por la de la Función Pública

Rubros	Situación del país (Antes)	Compromisos	Balance General
Seguridad Pública y Combate al narcotráfico	México padece los efectos que producen patrones de cultivo, adicción, violencia y consumo, que se presentan fuera de las fronteras. La DEA reportó que el 60% de la cocaína que ingresa a Estados Unidos sigue llegando por vía terrestre desde nuestro país. Se instrumentó un Programa de Seguridad y Justicia. Las detenciones por delitos contra la salud, disminuyeron en 26%. El presupuesto se incrementó 570%. De 280 millones en 1995 a 1,602 en el 2000. La participación militar se volvió más protagónica. La efectividad de la PGR para ganar sus casos, contrastó con la creciente acumulación de averiguaciones previas en trámite.	Promover el marco jurídico que permita una eficaz concurrencia de los tres niveles de gobierno.	La creación de la Secretaría de Seguridad Pública. La captura de importantes narcotraficantes. Las reformas al código penal para aumentar sanciones
Poder adquisitivo	El salario mínimo diario pasó de 18 a 35 pesos. Esta duplicación en términos nominales no lo es para el caso del poder adquisitivo. Con base en la aplicación del INPC, a precios de 1990, mientras el salario mínimo de inicios del sexenio era equivalente a 11 pesos, al final tenía un valor real de 10.50. Para principios de los 90, era de 15 pesos.	Firme crecimiento económico para responder a necesidades de empleo bien remunerado, niveles crecientes de bienestar y un desarrollo armónico y democrático.	El poder adquisitivo sigue sin recuperarse, se encuentra a niveles de 1992.
Seguridad Social	Diez millones no tienen acceso regular a los servicios de salud; a 50 años de su creación, el sistema de seguridad social sólo atiende a la mitad de la población y no con la calidad que merece. Aunque se crearon 5 millones 188 mil nuevos empleos, menos de la mitad correspondieron a trabajos formales con acceso a seguridad social. A donde acceden 14 millones 765 mil 153, sólo 38% de la población trabajadora, menos que cuando Zedillo inició su administración.	La superación de la pobreza.	El eje central de la política social foxista, se denomina <i>Oportunidades</i> . El gobierno ha instrumentado múltiples programas dirigidos al combate a la pobreza y a otorgar ciertos satisfactores a la población de bajos ingresos en materia de salud (seguro popular) y de vivienda.

3.1 El Presidente y la conducción de la política económica.

El presidente dispone de las finanzas, y del crédito y manejo de la deuda externa e interna. Sus facultades en materia económica son las siguientes:

- Presentar la iniciativa de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)
- Elaborar los criterios para la formulación, aplicación, control y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de desarrollo.
- Coordinar la participación y la consulta popular del Sistema Nacional de Planeación.
- Aumentar, disminuir o suprimir cuotas y tarifas de importación y exportación. Restringir y prohibir el tránsito de productos cuando lo estime urgente.
- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.
- Conceder privilegios exclusivos a inventores y descubridores, o perfeccionadores de algún ramo de la industria.
- Hacer uso del derecho a expropiar por causa de utilidad pública y previa indemnización.
- Otorgar en concesión el dominio directo de los recursos naturales, y reglamentar la extracción y el uso de las aguas nacionales. Declarar zonas de reserva nacional.
- Administrar las actividades económicas prioritarias y estratégicas monopolizadas por el Estado (petroquímica básica, comunicaciones entre otros).¹²³

Las leyes y las negociaciones entre las fuerzas políticas y los sectores económicos, se definían en los espacios del Poder Ejecutivo. La implantación del proyecto económico, fue posible por el fortalecimiento de la figura presidencial que concentró las decisiones en este ámbito, apoyándose en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.¹²⁴

¹²³ El manejo de la banca central corresponde al Banco de México, que se convirtió en un órgano autónomo descentralizado. En lo que toca a la petroquímica, el Estado todavía tiene amplias potestades, pese a que empezaron a darse ciertas facilidades a la inversión privada nacional y extranjera en materia de hidrocarburos con el TLCAN y la apertura comercial, y a las resistencias generadas en el Congreso.

¹²⁴ La Secretaría de Hacienda, tiene una influencia considerable. Lázaro Cárdenas, destacó su importancia al autorizarlo a actuar como árbitro en la asignación de fondos a otros organismos y a gobernadores, en relación con el programa federal de ingresos compartidos. El secretario de Hacienda, siempre recibe mucha atención en cada gabinete, pasó a ser además del presidente, la figura clave en la distribución de los recursos y en la dirección de la política financiera. Los órganos económicos del gobierno, adquirieron una mayor relevancia al llegar los años difíciles. En los ochenta, la Secretaría de Programación y Presupuesto (1977-1992, hasta que se fundió con

Son tres los procesos en la fase constructiva del Estado posrevolucionario que fundamentaron su actividad en lo económico, en los que el Ejecutivo tuvo un papel central: 1) la redefinición de los sistemas fiscal, bancario y monetario con la introducción del impuesto sobre la renta, 2) la creación del Banco de México y 3) la desmonetización del oro.¹²⁵

La inmoderada expansión del gasto y la deuda del gobierno, mostraron los excesos del poder presidencial que alcanzó su mejor expresión con la expropiación bancaria en 1982, poseía una enorme capacidad para modificar derechos de propiedad y cambiar el marco regulatorio de las actividades económicas. Este suceso trajo consigo una profunda crisis de confianza y credibilidad, y el reposicionamiento de los empresarios como un fuerte contrapeso al Ejecutivo, quien se abocó a estimular de todas las maneras posibles la modernización económica, buscando contener a toda costa, la política

En principio, México pudo crecer por un buen tiempo al 6% anual en promedio, gracias al control presidencial de todas las variables políticas, al liderazgo económico del Estado y a un mercado interno protegido. La legitimidad presidencial, derivó de su capacidad para ofrecer mejoras económicas a un conjunto de actores sociales. Actualmente, pocos creen en la eficacia gubernamental para enfrentar adecuadamente la problemática política, económica y social.

Las élites políticas y económicas justificaron la modernización en función del proyecto nacional plasmado en la Constitución, previamente ajustado a tal fin. A raíz del problema de la deuda, la gran burguesía encontró los escenarios convenientes para negociar en términos favorables a ella, la aplicación de una reforma económica en la que los criterios de justicia social fueron relegados a un segundo plano, premiándose la especulación y concentración de la riqueza. Realizada desde la Presidencia, contó incluso, con poco consenso entre la mayoría de los miembros del PRI. El propósito, insertarnos en el capitalismo global por la vía de la apertura del mercado, ante al creciente peso específico que cada día tiene el ingreso y egreso de capitales.

Hacienda), la propia Hacienda y el Banco de México, marcaron el rumbo de la política económica. La dependencia que más peso tuvo fue Programación y Presupuesto, que produjo tres presidentes consecutivos: Miguel De la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, así como un cuadro de políticos-tecnócratas que desde entonces han dominado la toma de decisiones en esta esfera.

¹²⁵ Carmen Solórzano, "La construcción del régimen posrevolucionario y las facultades económicas del presidente". *Estudios Políticos*, núm. 23, México enero-abril 2000, pp 107-134.

Una de las variables más importantes del ideal modernizador, es la integración económica mundial. La mayor libertad de actuación de las leyes y fuerzas del mercado, implicó la desregulación de variados aspectos económicos. La transformación económica, ha buscado paralelamente la modernización de los actores y de los esquemas de producción.¹²⁶

El poder presidencial se vio fuertemente influido y disminuido por la burguesía mundial y los grupos dominantes internos, frente a los que perdió capacidad de autonomía e independencia. La facultad soberana se encuentra seriamente limitada, aunque se sigue argumentando que la inversión extranjera y el crecimiento de las exportaciones juegan un papel central al modernizar, reorientar y promover la inserción eficiente del sector industrial dentro de las corrientes del comercio internacional y disminuir la dependencia respecto a la deuda externa. Sin embargo, esto entraña una estrecha vinculación con la economía norteamericana, de la que sólo se puede esperar una relación cada vez más supeditada y subordinada: más del 80% del comercio se establece con Estados Unidos y el segundo ingreso más importante –después del petróleo- lo generan los trabajadores migrantes, las llamadas remesas.¹²⁷

La imposición del modelo neoliberal, supone la eliminación del déficit fiscal, la regulación sobre los flujos del comercio exterior y de capital, la contención salarial y la reducción al mínimo de los gastos públicos. No se interfiere en el ámbito laboral a favor del asalariado, y se reduce al mínimo, la protección social que daba el Estado benefactor. De carácter estructural, no sólo buscó el ajuste de las finanzas públicas, sino también reducir el tamaño del Estado y la mejora del sistema. Las políticas de privatización y/o desincorporación apuntaron en ese sentido, reflejando el compromiso del gobierno hacia la creación de un marco favorable a la inversión.

¹²⁶ Siendo los factores que más dificultan la competitividad: un sector financiero débil dominado por la banca, una deficiente regulación, pocos incentivos para el pago de la deuda, falta de transparencia y una deficiente infraestructura. Vicente Fox presentó un Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006, buscando superar tales inconvenientes. *La Jornada*, 30 de enero de 2002.

¹²⁷ La firma de diversos tratados de libre comercio: el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) en los ochenta, y posteriormente, el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá en 1994, únicamente han arrojado una mayor dependencia y concentración de la riqueza. De ahí, que la gran cuestión nacional sea si en 20 años, habrá un México y una nación verdaderamente independientes. John Womack en *Reforma*, 6 de enero de 2003, p 5 A.

La presidencia dominaba ampliamente la producción de básicos, la industria paraestatal, los estímulos a la industria privada, el sector energético, buena parte del transporte, las telecomunicaciones, el comercio agropecuario, y la banca de desarrollo y la comercial. La marcada influencia que ejerciera en la economía a través del banco central, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, ha decrecido a causa de una serie de factores, entre los que sobresalen: la autonomía del Banco de México y la paulatina disminución de la participación del sector público en la economía, vía privatización. El 90% de los bancos pasó a ser propiedad de extranjeros.¹²⁸

Pese a lo anterior, el arbitraje presidencial continúa siendo importante. En la legislatura 1997-2000, cuando el PRI ya no contaba con mayoría en la Cámara de Diputados, el presidente logró que a posteriori, un hecho consumado decidido exclusivamente por él, se aprobara como deuda pública: el fobaproa, una cuantiosa suma sin parangón en la historia del país que se calcula podrá pagarse en 30 años, reduciendo considerablemente los recursos presupuestales para la obra pública y el gasto social. La solución tenía que discutirse en el Congreso, para que el costo fuera menor a la nación y evitar la corrupción, pero esto no ocurrió.¹²⁹

El continuismo se convirtió en un requisito fundamental, no solamente para salvar la imagen del mandatario saliente, sino para llevar hasta sus últimas consecuencias la reforma económica. Bajo estos principios, el gobierno actual consolida las políticas de ajuste estructural que arrancaron en 1982 con Miguel de la Madrid, y siguieron con Salinas y Zedillo. Mantiene el mismo esquema neoliberal amparado por el capital financiero internacional: reestructuración de la deuda externa,

¹²⁸ En 1976, existían 124 organismos descentralizados y 387 empresas de participación estatal mayoritaria (Diario Oficial de la Federación, 8 de septiembre de 1976). En el 2000, la cifra se redujo a 79 organismos descentralizados - cinco de los cuales estaban en proceso de desincorporación- y 124 empresas de participación estatal mayoritaria, incluidos 23 fideicomisos públicos, dos en proceso, así como 21 de esas empresas. (Diario Oficial de la Federación, 1 de agosto de 2000). La acelerada enajenación de la economía nacional, se refleja también en la industria automotriz terminal (excepto en ciertos tipos de camiones y autobuses) y en gran parte de la auxiliar; en las grandes cadenas comerciales que pasaron a ser propiedad de poderosas firmas transnacionales; el espectacular desarrollo (en crecimiento y número) de las empresas maquiladoras que en una buena proporción son divisiones de ensamble de firmas foráneas; de la industria alimentaria; la hotelería y otras actividades. Asimismo, la modalidad de las “franquicias” se ha estado extendiendo rápida y peligrosamente, no sólo en los ámbitos comerciales y de servicios, ya incursiona en la educación universitaria superior y de posgrado, muchas veces en menoscabo de la misma, con la proliferación indiscriminada de universidades *patito*.

¹²⁹ Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, op. cit, p 248-249. El revés bancario, es resultado de la liberalización imprudencial del sistema financiero con Carlos Salinas (desde 1993, existe una quiebra técnica por la cartera vencida). El rescate convino a los banqueros, quienes ganan mucho dinero con los rendimientos de los bonos del IPAB, por lo que hay menos crédito. Véase también a José Luis Calva, “Desastre bancario”. *El Universal*, 3 de enero de 2003, p A 23.

disminuyendo la pública y aumentando la privada; manejo fiscal superavitario; apertura comercial, una política de austeridad orientada al mercado (libre competencia) y a dismantlar las estructuras del Estado benefactor. Una economía con crecimiento "hacia afuera", que privatiza y reforma al Estado, basada en el manejo de las variables macroeconómicas: equilibrio en las finanzas públicas, disciplina presupuestal, prioridad a la lucha contra la inflación hasta reducirla a índices similares en países desarrollados (casi un dígito), bajas tasas de interés y estabilidad en los precios, sin importar el costo social.

Resulta incongruente que se quiera romper con el pasado so pretexto de avanzar o combatir la corrupción, sin abandonar los preceptos económicos que marcaron el rumbo en los tres últimos sexenios. Por mucho que se hable de un supuesto humanismo como opción al neoliberalismo, hay más continuidad que ruptura. Paradójicamente, el gobierno abiertamente partidario de las reformas de mercado por vocación personal del Presidente e ideología de sus administradores, no ha podido concluir la tarea que comenzaron sus antecesores, extendiendo y profundizando los alcances del modelo debido a la existencia de un juego democrático que no acepta más imposiciones.

La agenda económica foxista busca mantener las finanzas sanas, combatir la inflación y consolidar el crecimiento. En este terreno, se presentaron dos escenarios: 1) el optimista, que contemplaba las reformas indispensables para llegar al crecimiento prometido del 7% del PIB en 2006, contenido en el proyecto para el Financiamiento del Desarrollo: electricidad, legislación laboral, hacienda pública, comunicaciones, y 2) el pesimista, sin reformas, que reduce las expectativas a un PIB del 4%. A menos de dos años de finalizar el gobierno del cambio, la balanza se va inclinando cada vez más, hacia este último.

El margen de maniobra para impulsar el gasto público está acotado por las altas obligaciones heredadas, como el pago del servicio de la deuda externa e interna y la ocasionada por el rescate bancario. Según los estándares internacionales (cerca del 46% del PIB, promedio de la OCDE) y nacionales, la carga total no es alta (25% del PIB). Pero si agregamos: el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), el Fideicomiso de apoyo para el rescate de las autopistas (FARAC), el rescate de la banca de desarrollo (FIDELIQ), el azucarero, los fideicomisos y fondos de fomento, los pidiregas, los fondos de pensiones del IMSS y del ISSSTE, la cartera vencida del

INFONAVIT, y las deudas de estados y municipios; la cifra crece considerablemente hasta más de un 100% del PIB. El sector público se encuentra en números rojos, con un déficit fiscal de alrededor del 5%. La evolución de la economía, continúa atada a los bajos ingresos tributarios y al precio de un solo producto, el petróleo.¹³⁰

El gobierno ha tenido que reconocer a medias, que hay déficit más grandes de los usualmente aceptados. Se lleva una especie de doble contabilidad: por un lado el medido de manera convencional, que es de alrededor de 0.6% del producto, y por otro, las imposiciones financieras del sector público que alcanzan 3.2% del mismo y que no cuentan todo lo que eventualmente se debe pagar. La deuda no va a disminuir y mucho menos a desaparecer, en tanto se siga posponiendo la consolidación total del déficit y el inicio de un verdadero saneamiento de las finanzas.

El orden mundial trajo consigo una fuerte recesión, que combinada con factores internos como la aplicación de medidas orientadas a reducir la inflación y recortar el gasto público, mermó la capacidad de maniobra del gobierno. La desaceleración económica en Estados Unidos, los bajos precios del petróleo, el efecto de la crisis económica en Argentina, los ataques terroristas y la baja recaudación fiscal, entre otros, obligaron a tener que disminuir las optimistas previsiones que Vicente Fox, planteó al inicio de su gestión: un nivel de crecimiento del 7% anual para revertir la pobreza, satisfacer la demanda de empleo, elevar el ingreso y superar la desigualdad. La administración foxista tuvo que ajustar está cifra y adecuarla a la realidad. Durante el periodo de 1960-1982, el PIB por habitante creció a una tasa de 3.5% en promedio anual, mientras que entre 1982-2000, se redujo a 0.4% y en el 2000-2002, decreció en -0.8%. El crecimiento económico medido a través del PIB fue negativo en el año 2001 (-0.3%) y en el 2002 se recuperó parcialmente (1.7%). Pese al crecimiento cero inicial, no se llegó a una crisis cambiaria y al resurgimiento de la inflación.

En su mayoría, las diversas actividades económicas presentaron severas caídas con un fuerte impacto regional, produciendo desempleo y el cierre de empresas de la industria maquiladora de exportación (hay países con mano de obra más barata y menos regulaciones). Con el superpeso,

¹³⁰ Arturo Guillén R., "La economía mexicana y el gobierno de Vicente Fox", en Raúl Delgado Wise et-al, *México en el primer año de gobierno de Vicente Fox*. Edit. Miguel Ángel Porrúa, México 2002, pp 13-30.

este sector estuvo cayendo, pero resistió las turbulencias financieras internacionales. El PIB industrial (26.8% del total) registró una contracción de -3.5% anual; la minería decreció -0.6%, la manufactura lo hizo en -3.9% y la construcción en -4.5%, en tanto que la generación de electricidad, gas y agua fue el único sector que registró crecimiento con 1.7%. El comportamiento positivo de las actividades relacionadas principalmente con las comunicaciones y la intermediación financiera, influyó en el PIB del sector servicios que presentó una tasa de 1.1% en términos reales (INEGI, 2002).

El ahorro interno disminuyó un 1.5 del PIB y las exportaciones, retrocedieron por primera ocasión en una década. En productividad, se pasó en dos años del lugar 33 al 41, de un total de 49. La captación y el crédito bancario decrecieron. La inversión extranjera directa (IED) osciló entre los 12,500 y 13 mil millones de dólares, independientemente de los ingresos por la venta del grupo Banamex Accival por Citigroup, que representó 12,500 millones de dólares adicionales. Una reducción de casi 6% respecto de los 13,161 millones de dólares de capitales foráneos que llegaron al país en el 2000. Ernesto Derbez (Economía), supuso que la fortaleza de la moneda nacional (el *superpeso*) simbolizaba las excelentes perspectivas de la economía, pese a una inflación acumulada en los últimos tres años de 35%.¹³¹

No obstante, el desempeño de la economía, el propio Vicente Fox y las autoridades monetarias y hacendarias hicieron recaer las causas de la crisis exclusivamente en el frente externo, como si en lo interno todo estuviera bien. “La situación de la economía -señaló el secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz- no es producto de malas políticas gubernamentales, sino consecuencia de un ciclo económico recesivo en nuestro principal socio (Estados Unidos)”.¹³² Las evidencias empíricas invalidan esta hipótesis. La persistente caída del PIB mexicano, contrasta con el crecimiento del estadounidense a una tasa anualizada del 5.8% durante el primer trimestre del 2002, que se agrega al 1.7% observado durante el cuarto trimestre del 2001, siempre en cifras desestacionalizadas y con respecto al trimestre previo, lo que pone en duda si los Estados Unidos realmente cayeron en recesión, o si las políticas monetaria y fiscal expansivas (contracíclicas)

¹³¹ Federico Reyes-Heróles, “Fuga mental”. *Reforma*, 7 de mayo de 2002.

¹³² El Banco de México apoyó este planteamiento, al igual que el presidente Vicente Fox, quien manifestó a los directivos de Associated Press: “necesitamos ir a la Basílica y rezarle a la virgen de Guadalupe para que Estados Unidos se recupere”. Reconoció que por razones externas a la economía nacional, fuertemente dependiente de las condiciones del mercado, de inversionistas, empleados, trabajadores y consumidores, los resultados no han sido los esperados. José Luis Calva, “La economía mexicana en recesión: causas y perspectivas”, en José Luis Calva (coord.), *La economía mexicana en el segundo año del gobierno de Fox*. IIE-UNAM México 2002, CD-ROM.

desplegadas por la Reserva Federal y la administración Bush lograron evitarla, dado que sólo presentó un trimestre de crecimiento negativo y uno agregado de 1.2% durante el 2001.

Por otra parte, si bien el sector exportador es una pieza relevante en la dinámica económica, no es el único ni el más importante. El mercado interno, continúa siendo el principal componente. La causa primaria de la recesión radica en la estrategia macroeconómica que erige la estabilización de los precios en objetivo prioritario a ultranza y asume como obsesión fatal el logro de una tasa de inflación similar a la estadounidense utilizando el tipo de cambio como ancla antiinflacionaria, provocando la apreciación del peso y fuertes sobrevaluaciones cambiarias. Como resultado de la pérdida de competitividad-precio de la producción nacional, se forma un creciente desequilibrio en la balanza de bienes y servicios o, un crecimiento de la absorción interna de mercancías a un ritmo mayor que el PIB, lo que tiende a una crisis de la balanza de pagos. Para contenerlo de manera preventiva y desactivar las presiones sobre las cuentas externas, se despliega una política monetaria restrictiva y austeridad fiscal. Al hacerlo indiscriminada y no selectivamente (mediante un ajuste cambiario que reduciría la demanda de importaciones y fomentaría las exportaciones), se comprime la demanda interna de bienes no comerciables y se afecta la competitividad de los comerciables producidos en el país, induciendo la caída del crecimiento.¹³³

Existe una estable situación macroeconómica, pero sustentada en una débil actividad productiva. La restricción monetaria y fiscal ha retrasado el gasto de inversión en infraestructura, limitando la renovación tecnológica de las empresas y la capacitación de los trabajadores, lo que acrecienta el rezago de la producción agropecuaria y la pérdida de recursos naturales, deteriorándose los servicios que recibe la población.

Para lograr los objetivos macroeconómicos: convergencia de la política monetaria y fiscal; reducir la inflación a 3% como máximo; que las tasas de interés real no nominal estén no más de cinco puntos de la economía y que el tipo de cambio no tenga fluctuaciones fuertes a lo largo de la administración, la política monetaria del Banco de México se ha sustentado básicamente en: 1) la aplicación de un sólo instrumento, el corto que impidió la reactivación del crédito bancario y restringió el consumo privado; 2) la atención a un precio, el salario que debe ajustarse en las negociaciones lo más posible a la inflación esperada y 3) la entrada de dólares por la exportación

¹³³ Ibid., p 124.

del petróleo, en donde la política bélica de Bush es un factor substancial. Mantiene amarrado el funcionamiento de la economía, preservando el equilibrio de las cuentas externas y la estabilidad financiera.¹³⁴

En materia energética y eléctrica, si bien no se han podido instrumentar las reformas constitucionales necesarias para modernizar Petróleos Mexicanos (PEMEX), la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (CLYFC), se han impuesto ciertos parámetros que confirman una vez más, las contradicciones discursivas del actual gobierno.

El propósito foxista de atraer 140 mmd de inversión a lo largo de la presente década por parte de las multinacionales extranjeras, se lleva a cabo mediante la creación y aplicación de los Contratos de Servicios Múltiples en exploración y producción, refinación, petroquímica básica y gas natural; el abuso en el empleo de los irregulares pidiregas-deuda pública; la intención de permitir al capital privado nacional extranjero adueñarse de la importación y/o comercialización de gas natural y gas LP; la anulación de una política nacional de precios del gas, gasolinas etc; retirar del ingreso federal la aportación de PEMEX, sin que se trate de elevar la inversión pública productiva en energía para realizar pagos de deuda pública; la eliminación del apoyo vía subsidios que el sector eléctrico da a la economía nacional y una infinidad de cambios relevantes.¹³⁵

En el ámbito de las telecomunicaciones, también siguen pendientes las reformas. Con el argumento de fomentar la competencia, se busca disminuir la presencia de las grandes empresas de capital nacional (Telmex). La telefonía celular, quedó abierta 100% a la inversión extranjera y lo mismo se pretende hacer con la básica.

¹³⁴ Al imponer el corto, el Banco de México presiona al alza las tasas de interés. Dado el nivel de la tasa de interés externa y la percepción del riesgo país, un aumento de la tasa de interés nacional induce una apreciación del tipo de cambio, lo que disminuye el precio de los bienes comerciables. Por otro lado, lleva a una reducción de la demanda por exportaciones y a un aumento de las importaciones, mitigándose las presiones de la demanda agregada sobre los precios internos. Finalmente, influye sobre las expectativas de inflación, las cuales afectan el crecimiento de los precios a través de las revisiones de los precios y las negociaciones salariales. Ibid., p 127.

¹³⁵ Isaac Palacios Solano y Juan José Dávalos López, "El sector energético en espera del cambio", Raúl Delgado Wise et-al, op. cit., pp. 31-52.

Las cifras macroeconómicas que ubican el tamaño de la economía en el lugar número nueve en el orbe, la octava balanza comercial del mundo y la tercera posición en cuanto a recepción de inversión extranjera directa (IED), chocan con los indicadores sociales que reflejan el estancamiento de un gobierno impotente para revertir la gran inequidad social: 70 millones de pobres; caída de la IED; baja calidad en la educación, un nivel de 7.2 años promedio por persona; inseguridad e ilegalidad, crimen, violencia e impunidad; rezagos en infraestructura y en los servicios de salud; aumento del desempleo y no recuperación del poder adquisitivo.

La visión optimista de Vicente Fox respecto a que la economía va "muy bien" con finanzas sanas, se opone completamente a la realidad: estancamiento en la aprobación de las reformas estructurales; desacuerdos entre los poderes de la Unión y los partidos; alejamiento y falta de solución a demandas sociales, así como un ambiente general de desconfianza e incertidumbre. Sin embargo, está muy orgulloso de sus grandes *triumfos*, insiste en definirse como el conductor de México "hacia su grandeza" y "gran creador de empleos".¹³⁶

El modelo económico neoliberal, basado en pequeñas reformas sociales que pretenden satisfacer las demandas populares, sin menoscabar los intereses de las minorías que detentan el control económico y político, ha sido incompetente para engendrar un mayor crecimiento al interior que redunde en un mejoramiento del nivel de vida para la población en su conjunto. El anuncio del propio gabinete económico de "cero crecimiento" y el aumento del desempleo, lo prueban. Las compañías transnacionales y la iniciativa privada local, no se muestran dispuestas a ceder ante las apremiantes carencias. La recuperación de la confianza de los ciudadanos en sus instituciones es indispensable para darle rumbo al país con mejoras en sus condiciones de vida, inclusión y cohesión social. Sigue pendiente una verdadera política económica de Estado, que se traduzca en acuerdos fundamentales y trascienda posiciones partidistas coyunturales.

¹³⁶ *La Jornada*, 19 de enero de 2002.

Situación financiera del gobierno federal

(Millones de pesos) Concepto	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ingresos^a	503 554	545 176	674 348	868 268	939 115	989 353	1 133 184
Tributarios	312 115	404 225	521 682	581 703	654 870	728 284	766 123
Renta ^b	135 101	169 476	216 123	258 754	285 523	318 380	336 546
Valor agregado	97 742	119 871	151 184	189 606	208 408	218 442	254 437
Producción y servicios	45 351	76 598	106 704	81 544	110 689	136 257	117 762
Importaciones	18 103	21 488	27 303	32 861	28 902	27 233	26 975
Otros ^c	15 819	16 791	20 369	18 938	21 348	26 119	30 137
No Tributarios	191 439	140 951	152 666	286 564	284 244	261 070	367 061
Gastos^d	546 726	612 475	754 389	952 083	996 951	1 124 451	1 233 141
Programable	327 481	392 695	469 240	589 402	631 774	745 104	832 215
Corriente	267 092	329 580	399 255	507 610	539 426	607 691	697 025
Servicios personales ^e	45 123	56 084	67 536	86 480	93 132	101 735	367 736
Otros gastos	23 828	18 798	19 925	44 331	29 960	34 541	43 752
Ayudas, subsidios y transferencias ^{f g}	198 141	254 698	311 795	376 799	416 333	471 416	285 537
Capital	60 389	63 115	69 984	81 792	92 348	137 412	135 190
No programable	219 246	219 781	285 149	362 681	365 177	379 348	400 926
Costo financiero ^h	114 224	95 711	144 834	176 461	166 826	158 543	159 657
Participaciones	94 573	113 665	140 671	178 136	196 931	214 910	225 380
Otros ⁱ	10 448	10 405	-356	8 084	1 419	5 895	15 890
Balance primario	71 052	28 411	64 793	92 646	108 990	23 445	59 700
Balance total	-43 172	-67 300	-80 041	-83 815	-57 836	-135 098	-99 957

NOTA: La suma de las cifras parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo.

^b Incluye impuesto al activo de las empresas.

^d Incluye las aportaciones al ISSSTE y los subsidios y transferencias a entidades bajo control directo presupuestario. A partir de 1998, se incorporó el Ramo 33 Aportaciones federales para entidades federativas y municipios.

^e A partir de 2003 se incluye el gasto de las dependencias, así como las aportaciones federales para entidades federativas y municipios, y las transferencias que se otorgan a las entidades bajo control presupuestario indirecto y órganos desconcentrados para el pago de servicios personales.

^f A partir de 2003 excluye las transferencias que se otorgan para el pago de servicios personales.

^g A partir de 2000 las ayudas se incorporan como componente del gasto directo, de acuerdo a la clasificación por objeto del gasto vigente para 2001.

^h Incluye los recursos pagados por concepto de intereses, comisiones y gastos de la deuda pública, las erogaciones para programas de saneamiento financiero y las erogaciones para los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca.

ⁱ Incluye adefas y ajenas.

FUENTE: SHCP. Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública. (<http://www.shcp.gob.mx>).

Inversión extranjera directa según sector económico

(Millones de dólares) Periodo	Total	Agropecuario	Minería y extracción	Industria manufacturera	Electricidad y agua	Construcción	Comercio	Transporte y comunicaciones	Servicios financieros ^a	Servicios comunales ^b
1997	12 161.2	10.0	130.2	7 305.9	5.2	110.4	1 902.5	681.5	1 103.4	912.1
1998 ^p	8 242.1	28.9	42.4	5 122.8	26.6	120.4	946.5	436.2	729.4	788.9
1999	13 165.6	82.5	127.1	8 984.6	139.5	131.5	1 240.3	229.1	759.7	1 471.3
2000	16 448.7	91.3	190.3	9 308.7	118.6	172.0	2 274.8	-2 361.2	4 763.5	1 890.7
2001	26 569.2	6.1	31.9	5 854.4	283.0	92.2	1 561.6	2 912.3	14 409.4	1 418.3
2002	13 258.9	6.0	203.4	5 434.9	110.4	142.6	1 333.7	782.3	4 288.7	956.9
2003	9 431.4	1.0	23.5	4 531.7	59.8	47.5	811.6	1 530.0	1 832.9	593.4

NOTA: Para el periodo 1994-1998, la inversión extranjera directa (IED) se integra con los montos notificados al RNIE al 31 de diciembre de 2003 y materializados en el año de referencia, más importaciones de activo fijo por parte de maquiladoras. A partir de 1999, se incluyen además los conceptos de nuevas inversiones fuera del capital social, reinversión de utilidades y cuentas entre compañías que se han notificado al RNIE.

^a Servicios financieros, de administración y de alquiler de bienes muebles e inmuebles.

^b Servicios comunales y sociales; hoteles y restaurantes; profesionales, técnicos y personales.

^p Cifras preliminares a partir de la fecha en que se indica.

FUENTE: Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera.

Deuda pública externa bruta según usuario y plazo de vencimiento

(Saldo al final del periodo en millones de dólares) Periodo	Total	Por usuario				Por plazo ^a		
		Sector público federal				Banca de desarrollo	Largo	Corto
		No financiero			Banca de desarrollo			
		Gobierno federal	Organismos y empresas controlados	Organismos y empresas no controlados				
1997	88 321.2	67 369.9	12 250.3	86.1	8 614.9	84 260.7	4 060.5	
1998	92 294.5	70 115.5	12 962.6	163.1	9 053.3	87 897.0	4 397.5	
1999	92 289.5	70 329.8	13 834.8	4.2	8 120.7	87 996.8	4 292.7	
2000	84 600.2	62 822.0	13 445.0	2.5	8 330.7	80 304.1	4 296.1	
2001	80 339.2	59 378.5	12 718.8	1.6	8 240.3	76 655.5	3 683.7	
2002	78 818.1	57 879.1	12 337.3	1.0	8 600.7	76 028.6	2 789.5	
2003	79 023.5	58 358.3	12 157.4	0.3	8 507.5	77 335.7	1 687.8	
2004 ^p	80 840.2	59 515.2	13 014.4		8 310.6	76 971.3	3 868.9	

NOTA: Considera todos los pasivos financieros del sector público en el exterior. Los saldos de los niveles agregados pueden no coincidir con la suma de sus componentes como resultado del redondeo de las cifras.

^p Preliminar al mes de junio.

^a Con base en las condiciones contractuales originales.

FUENTE: Presidencia de la República. Cuarto Informe de Gobierno, 2003. Anexo. Mexico, D.F., 2004.

Saldo de la reserva internacional del Banco de México

(Millones de dólares) Periodo	Saldo
1990	10 168
1991	17 547
1992	18 554
1993	24 538
1994	6 148
1995	15 741
1996	17 509
1997	28 003
1998	30 140
1999	30 733
2000	33 555
2001	40 880
2002	47 984
2003	57 435
NOTA:	A partir de 1990 se presenta la reserva internacional según la definición que da la ley del Banco de México.
FUENTE:	Banco de México.

Exportaciones petroleras y no petroleras

(Millones de dólares) Periodo	Total	Petroleras	No petroleras			
			Total	Agropecuarias	Extractivas	Manufactureras
1997	110 431.4	11 323.2	99 108.2	3 828.1	477.9	94 802.2
1998	117 459.6	7 134.3	110 325.1	3 796.7	466.2	106 062.2
1999	136 391.1	9 928.2	126 462.9	3 925.9	452.5	122 084.5
2000	166 454.8	16 382.8	150 072.1	4 217.2	520.7	145 334.2
2001	158 442.9	12 798.7	145 644.1	3 902.7	388.5	141 353.0
2002 ^P	160 762.7	14 475.6	146 287.1	3 866.3	389.3	142 031.4
2003	164 922.2	18 653.7	146 268.5	4 664.4	517.0	141 087.1
Noviembre	13 886.2	1 580.0	12 306.2	385.3	40.4	11 880.5
Diciembre	14 845.3	1 682.4	13 162.9	514.8	62.0	12 586.1
2004						
Julio ^R	14 960.4	1 968.9	12 991.5	293.3	82.6	12 615.5
NOTA:	La suma de las cifras parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo.					
	Incluye el valor de la Industria Maquiladora de Exportación.					
^P	Cifras preliminares a partir de la fecha en que se indica.					
^R	Cifras revisadas.					
FUENTE:	Grupo de trabajo: SHCP, Banco de México, Secretaría de Economía e INEGI.					

Resumen del comercio exterior de México

(Millones de dólares) Periodo	Exportación	Importación	Saldo
1997	110 431.4	109 807.8	623.6
1998	117 459.6	125 373.1	-7 913.5
1999	136 391.1	141 974.8	-5 583.7
2000	166 454.8	174 457.8	-8 003.0
2001	158 442.9	168 396.5	-9 953.6
2002 ^P	160 762.7	168 678.9	-7 916.2
2003	164 922.2	170 545.8	-5 623.6
2004			
Julio ^R	14 960.4	15 848.0	-887.6
NOTA:	La suma de las cifras parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo.		
	Incluye el valor de la Industria Maquiladora de Exportación.		
^P	Cifras preliminares a partir de la fecha en que se indica.		
^R	Cifras revisadas.		
FUENTE:	Grupo de trabajo: SHCP, Banco de México, Secretaría de Economía e INEGI.		

3.1.1 El Presidente y los Empresarios.

El presidente se convirtió en el eje articulador de todo el sistema y de la vida económica y social, así como en el interlocutor principal de los grupos capitalistas, al abocarse de manera cotidiana y sistemática a favorecer sus necesidades, y apoyar y promover su fortalecimiento como los nuevos legitimadores del Estado y sus políticas. Poco a poco, los empresarios fueron estableciendo las reglas del juego y el juego mismo, en torno al modelo de desarrollo.

Más allá del protagonismo presidencial, existe un escenario caracterizado por el creciente poder que han adquirido los grupos privados nacionales y transnacionales en un ámbito global definido por la reformulación radical del papel del Estado en el desarrollo del capitalismo. El intervencionismo estatal en el ámbito económico, fue duramente cuestionado por sus principales benefactores, quienes criticaron el absolutismo presidencial y toda política encaminada a atender aunque fuera superficialmente, los principales reclamos populares. La modernización, representó la respuesta gubernamental a las presiones y demandas del gran capital interno y externo, que

desde los sesentas se fue afianzando y comenzó su lucha por la hegemonía política. Esto ocasionó, una profunda marginación de las clases mayoritarias de los privilegios políticos y económicos, la desarticulación de las antiguas alianzas en que se sustentó el pacto populista corporativo, y un rompimiento ideológico.

Tras la nacionalización bancaria en 1982, que desembocó en fuga de capitales, desinversión y especulación; los empresarios estuvieron en condiciones de imponerse respecto de su integración con los poderes públicos. La presión sobre el grupo gobernante para recuperar los espacios que habían perdido y establecer un programa de desarrollo basado en la participación empresarial, se hizo más fuerte. No se trataba simplemente, de mostrar inconformidad o de negociar y mantener ciertos prerrogativas, sino de participar directamente en la toma de decisiones y modificar el sistema político en su conjunto. El cambio estructural, la reprivatización, la política realista y las medidas de austeridad presupuestal, emergieron como propuestas empresariales gubernamentales. La transformación se justificó en el marco legal y en el interés general.

La crisis fiscal del Estado y el colapso de la confianza y credibilidad en el Estado provocaron la transformación de las relaciones entre el gobierno presidencialista y el sector privado. Para enfrentar los problemas financieros, fue necesario reducir el tamaño del Estado mediante la privatización de empresas públicas y la contracción del gasto gubernamental, lo que limitó sustancialmente la capacidad del Poder Ejecutivo de transferir rentas y subsidios al sector privado. Las nuevas restricciones erosionaron los vínculos clientelares entre la presidencia y las corporaciones empresariales, industriales y comerciales. Las medidas tomadas fueron decisivas para establecer límites al poder presidencial.

Durante el sexenio de Miguel De la Madrid, el programa de gobierno se orientó como nunca antes, a satisfacer las demandas del gran capital y a instrumentar una serie de medidas que lejos de cumplir sus exigencias, las acrecentaron. Al tiempo que decrecía el consenso y el reconocimiento social a una política modernizadora que agudizaba la desigualdad y la dependencia externa, relegando a un segundo término la reforma política. Acabó siendo incapaz de regular los conflictos al interior de la propia clase política, sobreviniendo la ruptura. La estrategia adoptada por el gobierno, sobre todo a partir de la administración del presidente

Salinas, fue la de crear garantías institucionales de que el marco normativo y los derechos de propiedad dejarían de ser modificados discrecionalmente por el Poder Ejecutivo.

Los empresarios nunca se vieron totalmente supeditados al sistema o al presidente, aunque constantemente solicitaran sus favores y apoyo. A pesar de que los primeros organismos, surgieran a instancias del Estado (CONCANACO y CONCAMIN), con la COPARMEX en 1929 y salvo la CANACINTRA, en los 40s; las demás se formaron por requerimientos propios y como respuesta a medidas que a su parecer, no eran las más adecuadas. El surgimiento de poderosas organizaciones privadas al margen de la iniciativa y el control gubernamental, reflejaron los límites del corporativismo empresarial y paralelamente la pérdida de autonomía por parte de los poderes públicos, en lo general y de la figura presidencial, en lo particular. Pasaron de ser los órganos de consulta del Estado que la ley establecía, a ser instancias de coordinación ideológica y política de los patronos en todas las áreas productivas, para resistir y reorientar las políticas del Estado que no fueran de su agrado. Con la consolidación de la economía, apuntalaron su poder.

Las disposiciones gubernamentales se orientaron a privilegiar un proceso acumulativo de capital, que implicó la concentración de la riqueza en reducidos grupos, planteándose una separación tajante entre el poder político y económico. Su demanda de libertad y democracia, consiste en reducir los poderes presidenciales, específicamente los que se refieren a la intervención regulada del Estado en áreas potencialmente rentables. La crisis económica, la falta de expectativas para mantener la legitimidad material, el creciente poderío empresarial, aunado a un entorno externo cada vez más complejo y dinámico, llevaron a un marcado debilitamiento del Estado y del régimen presidencial, que paradójicamente no se tradujo en una mayor democratización.

En el aspecto material, el Estado empresario y la concentración del poder en un sistema presidencialista, ha tenido funciones de estabilidad y desarrollo, entre las que destacan: a) la posibilidad de concentrar recursos escasos para una utilización mínimamente racional dentro de un régimen de libre empresa o capitalista, b) la estabilidad política de un país amenazado de intervención por las grandes empresas y potencias, y c) la eventualidad de salir al terreno mundial

uniendo las fuerzas nacionales para aumentar la capacidad de negociación y romper -así sea pausadamente- la dinámica externa de la desigualdad típica del subdesarrollo.¹³⁷

Por otro lado, la creciente participación empresarial en los procesos electorales a través del PAN, en un principio y dentro del PRI, en los últimos años, para regresar nuevamente el PAN, constituyó una de las variables más importantes en que se apoyó la estrategia de los particulares para consolidar su presencia política, económica y social. Pese a que con Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, arribo en un primer plano el capital financiero y el sector que lo representa: “para las cúpulas empresariales era hora de mandar en persona, no a través de la costosa y corrupta burocracia priísta y Vicente Fox representaba ese mando empresarial.”¹³⁸

Sin embargo, varias de las decisiones que ha tomado el gobierno han tenido que enfrentar inclusive, la oposición de quienes apoyaron a Vicente Fox. Es el caso del PAN, por la decisión de aumentar el IVA, y con varios de los principales empresarios, que financiaron y respaldaron en forma pública y privada su campaña, contrarios a los altos precios del gas que condujeron al cierre de muchas empresas. Uno de los compromisos centrales de Vicente Fox, había sido transformar a Petróleos Mexicanos (PEMEX) en una empresa manejada con criterios de eficiencia y resultados. El 13 de febrero de 2001, bajo la consigna de “vamos a sacar de ahí a los políticos”, ordenó la modernización del Consejo de Administración con los empresarios Carlos Slim, Alfonso Romo, Lorenzo Zambrano y Rogelio Rebolledo. Los partidos de oposición, objetaron la medida y desde el Congreso le hicieron llegar una solicitud formal para que recapacitara. Finalmente, se dio marcha atrás y quedaron fuera.¹³⁹

El gran capital y sus corporaciones (Consejo Coordinador Empresarial, Coparmex, Concamin, Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, Asociación de Banqueros de México, etc), con una visión instrumental de la democracia, no advirtieron la laxitud de sus organizaciones y la ausencia de hombres capaces de manifestar y defender sus intereses. Ismael Plascencia Núñez, dirigente de la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (Concamín) en Guanajuato y

¹³⁷ Pablo González Casanova, *La democracia en México*. Edit. ERA, México 1967, p. 69.

¹³⁸ Adolfo Gilly, “República y oposición”. *La Jornada*, 28 de enero de 2001, p 6.

¹³⁹ Cuando se le preguntó a Vicente Fox, si privatizaría PEMEX, éste adujo que no, que iban a ser de ella una empresa eficiente. “El presidente que se hizo pequeño”. *Reforma*, 19 de mayo de 2001.

promotor de la campaña presidencial foxista, sostuvo: “el cambio que compramos no ha llegado, vivimos en un franco estancamiento que va a llevar al traste a los empresarios... no es lo que esperábamos, hace falta que llegue lo que nosotros compramos; cambios en materia de inversión, económica y hacendaria.”¹⁴⁰

El riesgo del país se incrementó en 30%, ante la alarma de empresarios que abiertamente urgen y critican al gobierno, acusándolo de ser incapaz hasta de mantener una apariencia de unidad. Las inversiones, los planes y arreglos institucionales siguen pendientes, y sujetos a acuerdos partidarios o ideológicos. Más que en un régimen democrático, nos encontramos en un sistema oligárquico; hemos pasado de un "Estado empresario al de los empresarios", un gobierno plutocrático en el que Vicente Fox se ha dedicado únicamente a administrar el orden existente, en medio de una fuerte pugna por el poder al interior de los sectores dominantes.¹⁴¹

3.1.2 Política Presupuestal.

La iniciativa presidencial de presupuesto de egresos para el 2001, fue cuestionada por la Cámara de Diputados; no reflejaba las expectativas de cambio ni atendía los ofrecimientos de campaña que se fueron reduciendo rápidamente, teniendo que ser revisadas y modificadas. Presentó una estimación de crecimiento de 4.5% menor al de 2000 de 6.9%; el precio internacional promedio del petróleo se calculó en 18 dólares y el ajuste de 0.7%, significó una reducción de 35 millones de pesos. La inflación se previó en 6.5%, requiriendo alrededor de 20 millones de dólares anuales; el déficit fiscal en 0.5 y el de la cuenta corriente en 3.6 del PIB; el tipo de cambio en

¹⁴⁰ Jorge Fernández Menéndez, “Una buena y otra mala”. *Diario Milenio*, 12 de enero de 2001 y Luis Linares Zapata, “Un tiempo para Fox”. *La Jornada*, 3 de julio de 2002.

¹⁴¹ Respecto a las luchas entre las fracciones del gran capital, la más visible es la de Carlos Slim (Grupo Carso) y Roberto Hernández (Banamex), amigo del ex presidente Ernesto Zedillo, terrateniente, empresario, contribuyente del PRI y compañero de generación de Vicente Fox en la Universidad Iberoamericana. Los bloques de poder, comienzan a realizar alianzas. Los "químicamente puros" Alfonso Romo (Pulsar), Lorenzo Zambrano (Cemex), Juan Sánchez Navarro (Grupo Modelo), Antonio Madero Bracho (San Luis Corp., Fundación Harvard), Federico Sada González (Grupo Vitro), José Antonio Fernández (Coca-Cola Femsa), Emilio Azcárraga Jean (Televisa), Ricardo Salinas Pliego (Televisión Azteca), Isaac Saba (Kosa), Alfredo Harp (Banamex), familia Servitje (Bimbo), Raúl Bailleres (Puerto de Liverpool), Claudio X. González (Kimberly, presidente del CCE) y Gastón Luken (GE Financial Services). En la lista también se encuentran muchos salinistas como: Carlos Gómez y Gómez (Serfin), Eugenio Garza Lagüera (Bancomer), Antonio del Valle (Bital), Germán Larrea (Minera México) y José Madariaga (ex de BBV-Probursa, también compañero de Fox en la Ibero). Entre los marginados están: Raymundo Gómez (Dina, Minsa), Eduardo Bours (por sus nexos con Francisco Labastida), Carlos Hank Rhon (Interacciones), David Peñaloza (Tribasa), Joaquín Vargas (MVS Multivisión), hermanos Autrey (Satmex) y Carlos Peralta (IUSA). *La Jornada*, 29 de agosto de 2000.

10.10 pesos por dólar, y se propuso elevar el salario mínimo en 7%. Los efectos del precio internacional del petróleo, la caída de las exportaciones a los Estados Unidos, el comportamiento recesivo de la economía norteamericana y la debilidad del mercado interno que no tiene capacidad de sostener un mínimo nivel de actividad económica sin el estímulo del exterior, no fueron considerados. En sólo seis meses, el crecimiento del producto pasó de una tasa de 7% registrada en 2000, a cero al final del segundo trimestre de 2001.

Fue aprobado por consenso, el Congreso añadió 22 mil millones y se reasignaron cerca de 30 mil millones para fortalecer el gasto social. Cantidad que en el transcurso del año se convirtió en parte de los recortes aplicados por la Presidencia de la República. El aumento provocó un incremento en el déficit fiscal proyectado en 30%, al pasar de 0.5 a 0.66%. El gasto programable para el apoyo productivo al desarrollo rural se elevó en 4 mmp, educación pública 405 millones más y otros 6 mmp a seguridad social. Para que volviera a habilitarse el crédito a los sectores productivos, contempló partidas al turismo y al rescate de la banca de desarrollo (Nafinsa, Banco de Comercio Exterior y Banrural). Previó aumentos al Poder Judicial y fondos a más del doble para la seguridad, en los programas de la nueva Secretaría de Seguridad Pública y en apoyo de la PGR.¹⁴²

El presupuesto del 2002, creció 14.5% con relación a 2001 y en el 2003 tuvo una adecuación. Resultó insuficiente para cubrir las necesidades de gasto, especialmente en los rubros sociales y de infraestructura. Se continúa supeditando, al pago de los intereses de la deuda pública y de los pagarés del Fobaproa. A unos cuantos días de presentado, las estimaciones de crecimiento del producto y del precio del petróleo -componente esencial de los ingresos públicos-, tuvieron que modificarse a la baja. La negociación golpeó la unidad de la fracción del PRI en la Cámara de Diputados y propició su división. El bloque PAN-PRD-PVEM-CD, impuso las condiciones en la distribución y manejo de los recursos. Como sucediera en 1923, 1925, 1930 y 1948, al superarse las 24 horas del 31 de diciembre, todavía no había presupuesto. Las partidas quedaron asignadas de la siguiente manera:

¹⁴² En términos reales y nominales, disminuyeron las partidas destinadas a: educación pública, fomento a la producción agropecuaria, salud, turismo, comunicaciones y transportes, entre otras. *La Jornada*, 31 de diciembre de 2000, pp. 18 y 19.

Los 35,580.2 millones de pesos destinados al agro en el 2002, se definieron por consenso a fin de evitar el subejercicio y los recortes como en el 2001, con una partida de 150 millones para organizaciones rurales. Los 4,351.5 millones de pesos adicionales que el Congreso aprobó para la SAGARPA, se distribuyeron a: apoyos a la comercialización 3,100 millones y a la Alianza para el Campo 1,251.5 millones, un total de 4,796.8 millones de pesos; el 60% para los productores de bajos ingresos y de regiones marginadas. Para programas de apoyos 5,614.7 millones; la mayor asignación fue para granos y oleaginosas, 4,157.3 millones con un tope para los beneficiarios que sembraran en 100 hectáreas de riego o su equivalente en temporal, tomando en cuenta la producción per cápita regional; reconversión de cultivos, 800 millones; pignoración, 432.4 millones y para cobertura de precios, 225 millones. Además de un fondo de estabilización para los precios del café, por 1,440 millones de pesos. En materia de fomento, de apoyo y financiamiento, 260 millones de pesos a 93 diferentes proyectos agroindustriales en las más diversas ramas.¹⁴³

Con el acuerdo del PRI y el PAN, prácticamente en todos los artículos, la Cámara de Diputados aprobó el Presupuesto de Egresos 2003, reasignando 47,623.8 millones 819,700 pesos. Los recursos acordados con las entidades federativas no serían objeto de ajustes, una vez suscrito el convenio respectivo con el estado correspondiente. El Programa de Apoyo para el Fortalecimiento a las Entidades Federativas (PAFEF), se incorporó en el paquete económico con 17 mil millones de pesos.

¹⁴³ Javier Usabiaga, secretario de la SAGARPA, reclamó un incremento de 9% del gasto programable para el programa de desarrollo del agro, que permitiría la creación de 3 millones de nuevos empleos; la recuperación y ampliación del parque vehicular y maquinaria deteriorado en 60%, y de la superficie de riego en 50% para llegar a los 10 millones de hectáreas. *La Jornada*, 9 de diciembre de 2001.

COMPARATIVO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS FEDERAL 2001, 2002 Y 2003							
TOTAL	2001	Estructura %	2002/4	Estructura %	Presupuesto 2002 (deflactado a 2001)/3	Variación real %	2003
	\$ 1,361,866,500.00		\$ 1,463,334,300.3000		\$ 1,400,319,904.306	2.82	
RAMOS AUTÓNOMOS	23,906,326,469.00	100%	26,512,150,439	100.00	25,370,478,889	6.12	34,978,964,447
Gasto Programable							
01 PODER LEGISLATIVO	4,398,702,424.00	18.40	4,896,926,553	18.47	4,686,054,118	6.53	5,575,986,417
Cámara de Diputados	2,650,616,932.00	11.9	2,951,234,213	11.13	2,824,147,572	6.55	3,275,553,340
Auditoría Superior de la Federación/1	493,714,000.00	2.07	549,492,340	2.07	525,829,990	6.50	588,001,247
Cámara de Senadores	1,254,371,492.00	5.25	1,396,200,000	5.27	1,336,076,555	6.51	1,712,431,830
03 PODER JUDICIAL	13,803,465,746.00	57.74	15,363,610,906	57.95	14,702,020,006	6.51	17,732,064,509
Suprema Corte de Justicia de la Nación	1,667,511,572.00	6.98	1,855,976,392	7.00	1,776,053,964	6.51	1,869,232,025
Consejo de la Judicatura Federal	11,540,303,944.00	48.27	12,844,634,514	48.45	12,291,516,281	6.51	14,858,663,531
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	595,650,230.00	2.49	663,000,000	2.50	634,449,761	6.51	1,004,168,953
Instituto Federal Electoral	5,294,158,299.00	22.15	5,795,312,980	21.86	5,545,754,048	4.75	11,095,945,771
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	410,000,000.00	1.72	456,300,000	1.72	436,650,718	6.50	574,967,780
RAMOS ADMINISTRATIVOS	298,579,004,545.00	100%	332,366,003,737	100.00	318,053,592,093	6.52	346,200,730,021
02 Presidencia de la República/2	1,756,200,000.00	0.59	1,674,311,000	0.50	1,602,211,483	-8.77	1,661,780,000
04 Gobernación	4,918,134,146.00	1.65	5,070,887,198	1.53	4,852,523,634	-1.33	3,990,376,868
05 Relaciones Exteriores	3,665,736,300.00	1.23	3,843,020,000	1.16	3,677,531,100	0.32	3,444,219,319
06 Hacienda y Crédito Público	20,385,697,000.00	6.83	21,930,280,000	6.60	20,985,913,876	2.94	21,785,196,864
07 Defensa Nacional	22,424,626,000.00	7.51	22,705,420,000	6.83	21,727,674,641	-3.11	22,831,496,500
08 Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	31,080,524,269.00	10.41	35,580,230,000	10.71	34,048,066,986	9.55	41,682,679,672
09 Comunicaciones y Transportes	18,904,400,000.00	6.33	23,107,004,457	6.95	22,111,965,988	16.97	23,124,305,335
10 Economía	4,988,974,361.00	1.67	6,425,959,000	1.93	6,149,243,062	23.26	5,403,508,549
11 Educación Pública	97,568,578,050.00	32.68	21,995,770,000	33.21	105,623,483,805	8.26	106,355,088,005
12 Salud	19,278,072,890.00	6.46	8,518,470,000	6.62	21,048,583,732	9.18	20,866,971,465
13 Marina	8,873,400,000.00	2.97	3,563,600,000	2.56	8,151,645,933	-8.13	8,899,171,701
14 Trabajo y Previsión Social	3,803,440,000.00	1.27	2,212,480,000	1.07	3,410,143,541	-10.34	3,150,708,379
15 Reforma Agraria	1,855,010,000.00	0.62	14,852,940,000	0.67	2,177,205,742	14.13	2,758,759,556
16 Medio Ambiente, Recursos naturales y Pesca	14,400,458,531.00	4.82	6,932,584,900	4.47	14,213,339,713	-1.30	17,404,217,059
17 Procuraduría General de la República	5,594,400,000.00	1.87	13,027,395,643	2.09	6,634,052,536	18.58	7,154,274,950
18 Energía	14,186,767,348.00	4.75	19,054,641,963	3.92	12,466,407,314	-12.13	17,569,043,293
20 Desarrollo social	14,625,700,000.00	4.90	1,597,260,000	5.73	18,234,107,142	24.67	18,977,482,033
21 Turismo	1,338,028,300.00	0.45	1,240,320,000	0.48	1,582,478,469	14.23	1,458,896,071
27 Contraloría y Desarrollo Administrativo	1,349,770,000.00	0.45	524,730,000	0.37	1,186,909,091	-12.07	1,164,407,270
31 Tribunales Agrarios	498,782,300.00	0.17	754,410,000	0.16	502,133,971	0.67	533,610,000
32 Tribunal Fiscal de la Federación	732,200,000.00	0.25	7,320,140,000	0.23	721,923,445	-1.40	814,600,000
36 Seguridad Pública	6,350,105,050.00	2.13	57,609,000	2.20	7,004,918,660	10.31	7,067,231,446
37 Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal		0.00		0.02	55,128,230		66,862,020
RAMO GENERAL	729,441,068,106.00	100%	770,104,639,041	100.00	736,942,238,317	1.03	785,724,092,636
Gasto Programable	338,838,483,132.00	46.45	363,254,000,559	47.17	347,611,483,789	2.59	
19 Aportaciones de Seguridad Social	94,023,600,400.00	12.89	100,670,385,600	13.07	96,335,297,225	2.46	114,365,390,700
23 Provisiones Salariales y Económicas	20,293,631,553.00	2.78	22,102,701,537	2.87	21,150,910,562	4.22	3,297,177,387
25 Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal Tecnológica y de Adultos	24,943,003,277.00	3.42	21,807,905,500	2.83	20,868,809,091	-16.33	23,915,742,205

COMPARATIVO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS FEDERAL 2001, 2002 Y 2003							
	2001	Estructura %	2002/4	Estructura %	Presupuesto 2002 (deflactado a 2001)/3	Variación real %	2003
TOTAL	\$ 1,361,866,500,000	0.0	\$ 1,463,334,300,300		\$ 1,400,319,904,306	2.82	1,524,845,700,000
33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	199,578,247,902.00	27.36	218,673,007,922	28.40	209,256,466,911	4.85	234,618,811,609
Gasto No Programable	390,602,584,974.00	53.55	406,850,638,482	52.83	389,330,754,528	-0.33	
24 Deuda Pública	145,054,016,826	19.89	131,100,309,814	17.02	125,454,841,927	-13.51	128,235,408,794
28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	194,084,700,000	26.61	219,192,900,000	28.46	209,753,971,292	8.07	226,676,800,000
29 Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero							
30 Adeudos de Ejercicios Anteriores	12,285,968,148	1.68	11,179,328,668	1.45	10,697,922,170	-12.93	7,037,200,000
34 Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	39,177,900,000	5.37	45,378,100,000	5.89	43,424,019,139	10.84	30,238,665,900
ENTIDADES	414,354,154,941.00	100%	445,367,519,261	100.00	426,189,013,647	2.86	492,603,503,382
Gasto Programable	391,500,779,721	94.48	415,434,657,745	93.28	397,545,127,029	1.54	
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	43,224,057,420	10.43	45,161,600,000	10.14	43,216,842,105	-0.02	54,580,194,777
Instituto Mexicano del Seguro Social	144,492,700,000	34.87	152,642,000,000	34.27	146,068,899,522	1.09	168,785,785,251
Lotería Nacional para la Asistencia Pública	1,062,400,000	0.26	979,900,000	0.22	937,703,349	-11.74	1,089,264,000
Caminos y Puentes Federales y Servicios Conexos	3,219,700,000	0.78	2,971,201,183	0.67	2,843,254,721	-11.69	2,533,759,648
Comisión Federal de Electricidad	91,395,100,000	22.06	85,422,386,300	19.18	81,743,910,335	-10.56	106,825,649,364
Luz y Fuerza del Centro	14,249,122,300	3.44	15,749,100,000	3.54	15,070,909,091	5.77	20,582,310,435
Petróleos Mexicanos Consolidado	93,857,700,001	22.65	112,508,470,262	25.26	107,663,607,906	14.71	111,798,100,000
Gasto No Programable	22,853,375,220	5.52	29,932,861,516	6.72	28,643,886,618	25.34	
Costo financiero que se distribuye para erogaciones	22,853,375,220	5.52	29,932,861,516	6.72	28,643,886,618	25.34	
Comisión Federal de Electricidad	6,918,988,820	1.67	5,685,134,900	1.28	5,440,320,478	-21.37	6,219,777,654
Petróleos Mexicanos Consolidado	15,934,386,400	3.85	24,247,726,616	5.44	23,203,566,140	45.62	20,188,662,253
Resta por concepto de subsidios, transferencias y aportaciones a seguridad social incluidas en el gasto de la Administración Pública Centralizada y que cubren parcialmente los presupuestos de las entidades	104,414,054,061	100%	111,016,012,478	100%	106,235,418,639	1.74	134,322,694,475

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2001, 2002, y 2003.

1/Denominada en ejercicios anteriores Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

2/ Para el ejercicio de 2001 se comprende en este rubro los recursos destinados a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

3/ Deflactado a precios de 2001. Considera el dato de inflación de 4.5% publicado en los Criterios Generales de Política Económica para 2002.

4/ Presupuesto de Egresos Federal del 2002, publicado en el D. O. F. de fecha enero 1 de 2002.

3.1.2.1 Presupuesto presidencial

En lo que se refiere a los gastos de la Administración Pública Federal, antes de tomar posesión como presidente, Vicente Fox prometió un gobierno “que trabaje mejor, genere mayores beneficios para la sociedad... y cueste menos”. Sin embargo, de acuerdo con el manual de organización de puestos y percepciones de los servidores públicos de mando superior y el de sueldos y prestaciones, los salarios son extremadamente onerosos. Sólo en salarios para los cargos creados al iniciar su mandato, se erogaron más de 20 millones. Sobresale la solicitud de un fondo para la transición, por 100 millones de pesos.

A fines de 2000 -por primera vez en la historia-, la Cámara de Diputados fijó el salario del presidente de la República. En el Presupuesto de Egresos del 2001, su sueldo ascendió a 117,013 pesos, en contraste con los 140,119 que devengaba un secretario de Estado. El Legislativo decidió incrementarlo a 146,266.28 pesos, pues resultaba "inconcebible" que un secretario ganara más. Tras éste aumento, Vicente Fox empezó a percibir 155,042.30 pesos en abril del 2001. La variación, se explicó a partir de la actualización salarial que realiza la Secretaría de Hacienda. El ajuste, reflejó el incremento de la percepción total neta mensual contenida en el presupuesto del 2001 y el que contemplaba el proyecto respectivo del 2002.

Un aumento al gasto corriente, particularmente en lo que se refiere a "servicios personales", incrementó el salario del presidente y de los titulares de la alta burocracia federal. El presupuesto de 2002 en su artículo 41, determinó un tabulador inicial estableciendo los salarios de diversos servidores públicos. En el capítulo "Transparencia y calidad en la gestión de gobierno", se hablaba de más de 9 mil pesos para los miembros del gabinete legal. En el cuadro sobre "percepciones ordinarias netas mensuales"; el Presidente ganaría 155,042 pesos, un secretario de Estado 149,327, y entre estos cargos aparecía el concepto "secretaría de Estado de alto perfil", cuyos titulares percibirían 160,020 pesos, más que el Ejecutivo. Estos incrementos fueron insistentemente rechazados por el propio presidente; correspondían a la burocracia de más bajo nivel, los sueldos de los altos mandos quedarían totalmente congelados.

Ante las críticas, Vicente Fox llegó a sostener que los salarios en la administración pública son bajos, respecto de los que obtiene en la iniciativa privada, personal con el mismo nivel de competencias y similares niveles de preparación académica. Se justificó señalando que su salario había sido fijado por los diputados al aprobarse el Presupuesto de Egresos para el 2002, pese a que su propuesta había sido menor. El *Diario Oficial* del 15 de noviembre de 2001, muestra un tabulador con las percepciones del Presidente, un sueldo integrado bruto de 232,431.20 pesos (un sueldo base de 40,786 y una compensación garantizada por 191,645.20). Fox alegó que esa cantidad era resultado del pago de impuestos.¹⁴⁴

Los salarios en México, no están jerarquizados conforme al cargo que se ostenta y a la responsabilidad administrativa o política que se desempeña. En ese sentido, se ha propuesto otorgar facultades al Congreso para establecer las bases que determinen el sueldo de los servidores públicos de todos los niveles de gobierno, a fin de terminar con los elevados y desproporcionados salarios que devengan, y que con frecuencia, ellos mismos se asignan. Tal es el caso, de algunos gobernadores y ediles que llegan a rebasar los ingresos del propio Presidente de la República; como el ex gobernador de Querétaro Ignacio Loyola, quien sostuvo que merecía ganar más que el empresario mejor remunerado de la entidad y de ciertos presidentes municipales, principalmente del Estado de México, que evidencian los excesos en las retribuciones otorgadas.

El subejercicio presupuestal en programas sociales, contrasta con el rubro "servicios personales" que ascendió a 391,319 millones de pesos. En el informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda, se presentan al cierre de 2001, gastos por "servicios personales" superiores a 421 mil millones. Un sobregasto respecto al autorizado por el Congreso, de alrededor de 29,762 millones. El déficit global ascendió a 1,500 millones, en el gasto corriente de secretarías y dependencias. Para solventarlo, se utilizó el ahorro que se generó a partir del recorte realizado durante el primer trimestre del año, por 3,375 millones. La meta del gobierno durante los seis años de la administración de ahorrar 30 mil millones de pesos, se obtendría poniendo fin a los gastos en teléfonos celulares, renta de edificios, compra de vehículos y contratación de

¹⁴⁴ *La Jornada*, 18 de noviembre de 2001.

personal. El presidente instruyó a la Dirección General de Administración de la Presidencia, para cancelar todo gasto superfluo y la liquidación de los activos ostentosos.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) del 2002, se solicitaron 10,623 millones de pesos para “previsiones salariales”, un incremento de 369% en relación con el de 2001 que había sido de 2,266 millones. De acuerdo con el gobierno, el gasto se reduciría y manejaría bajo criterios de austeridad y racionalidad -que se implementan año tras año- en 59 rubros: propaganda e imagen institucional, costos de ceremonial del titular del Ejecutivo federal y de las dependencias y entidades; comidas, pasajes y viáticos para servidores públicos; oficinas del Servicio Exterior Mexicano y cuotas para organismos internacionales, entre otros. Los estimados ineludibles se consignarían a la difusión de servicios públicos y campañas de información; productos alimenticios para el Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México, y material didáctico.¹⁴⁵

Las denominadas *partidas secretas* que el presidente operaba discrecionalmente, el manejo arbitrario de viáticos y de grandes cantidades de dinero por las que no se exige comprobación alguna, es todavía un mal endémico que no ha podido ser superado del todo. La reforma administrativa, la redefinición de los criterios del gasto y la aprobación y creación de condiciones jurídicas e institucionales para el cumplimiento de las responsabilidades de los funcionarios públicos no son suficientes, aún cuando confieren relativa certidumbre y transparencia, y coadyuvan al menos en parte, al combate a la corrupción. Las entidades federativas, se resisten a someterse al escrutinio público y prefieren mantener oculta la información. Sólo Guanajuato y Nuevo León, han legislado en esta materia.¹⁴⁶

PERCEPCIONES GENERALES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL				
Puesto	Sueldo base	Compensaciones garantizadas	Sueldo bruto	integrado
Senador	\$80,360.70	Seguro de vida (40 meses de dieta neta), de gastos médicos mayores (883 sm vigentes), de separación individualizado (10% de la dieta más el mismo monto que aporta el Senado, más rendimientos), aguinaldo (40 días de dieta)		
Secretario de Estado	\$32,232.95		\$145,054.80	\$177,287.75
Director de Paraestatal	\$23,248.70		\$163,963.20	\$187,211.90
Coordinadores y comisionados	\$23,246.70		\$146,899.50	\$170,146.20
Presidente de la República	\$40,786.00		\$191,645.20	\$232,431.20

Fuente: Suplemento Enfoque, 25 de noviembre de 2001, p 6.

¹⁴⁵ *La Jornada*, 14 de noviembre de 2001.

¹⁴⁶ Alejandro Zapata Perogordo, “La herencia”. *La Jornada*, 16 de febrero de 2002.

3.1.3 Política Fiscal.

Durante la posguerra, el crecimiento del Estado en la economía fue resultado de las políticas fiscales que aplicaron los gobiernos para ampliar sus áreas de influencia y redistribuir los recursos financieros de los que dispone una comunidad entre los miembros que la forman. La búsqueda de la reducción del déficit público, a través del ajuste a los desequilibrios del gasto, recortándolo en educación, salud y vivienda. La causa principal, es el pago de los intereses y amortizaciones de la deuda. Con los impuestos, el gobierno puede favorecer la estabilidad, el ahorro, el consumo, la inversión productiva y la financiera, entre otras. Su fundamento legal se encuentra en primer término, dentro de la Constitución, específicamente en la Ley de Ingresos y el Código Fiscal de la Federación.

Durante las campañas electorales, los políticos ocultan hábilmente a los ciudadanos, los costos fiscales de los programas expansivos del gasto que proponen con los que buscan ampliar la oferta de bienes y servicios, haciéndoles creer que no pagarán nada. Los electores los aceptan y votan por ellos. Los grupos sociales admiten la coerción y los costos atribuibles a las acciones del gobierno, a cambio de beneficios provenientes de un orden legal y de la provisión de bienes (teoría de la *ilusión fiscal*).¹⁴⁷

México tiene una de las recaudaciones más bajas del mundo, como proporción del PIB. Los ingresos tributarios, sin incluir los que corresponden al petróleo, equivalen a menos del 10%. La evasión es de más del 50% de los contribuyentes potenciales, los impuestos no alcanzan. Se estima que aún sin ninguna reforma, una mejor administración generaría entradas adicionales de entre el 0.3 y el 0.4% al año. El gobierno se propuso trabajar más intensamente no sólo en labores de auditoría, sino en promover y consolidar el cumplimiento fiscal voluntario y la cultura de pago, revisando las actitudes tanto de los contribuyentes como de las propias autoridades, buscando romper paradigmas. La incorporación de más causantes, no es una decisión fácil por las

¹⁴⁷ José Ayala Espino, *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías del Estado*. Edit. Porrúa-Facultad de Economía UNAM, México 1996.

restricciones que enfrenta: costos políticos y de medición de la base impositiva derivados de problemas de la agencia, entre otros.

El gobierno ha insistido en utilizar la escasez como justificación para la transformación impositiva, eludiendo la discusión que lo compromete a explicar los fines hacia los que se canalizará la nueva recaudación y las obligaciones que el Estado adquiere con la población, en cuanto al manejo de estos recursos. La reasignación de responsabilidades tributarias entre los gobernados, está prácticamente estancada.

La reforma hacendaria fue un proyecto sobre el cual, Vicente Fox cifró todas sus esperanzas para obtener los recursos que le permitieran cumplir sus metas de campaña. De carácter recaudatorio, propuso gravar con 15% de IVA el consumo de todos los productos y servicios; alimentos, fármacos, libros y colegiaturas, entre otros; y reducir el ISR, a fin de recaudar 130 mmdp adicionales para el 2002. Los impuestos pagados por insumos y servicios implicaban una alza disfrazada en los mismos, serían cargados al distribuidor y éste los trasladaría al consumidor vía incremento de precios, provocando la pérdida de empleos y un mayor nivel de evasión. También, pretendió gravar la producción de los pequeños campesinos.

Tal reforma hubiera conducido a un desastre, al provocar una mayor concentración del ingreso. Atentaba contra el fisco y era inflacionaria, ocasionaría una contracción de 7.5% en la demanda de alimentos, lo que representaba ventas menores por 25 mil millones de pesos. Asimismo, trató de disminuir el impuesto a los sectores de mayores ingresos, aduciendo que con ello crecería el ingreso nacional en la misma proporción, puesto que éstos no elevan su consumo (de un incremento real de 8.1 en el 2000 a 3.5 en el 2001). El monto se canaliza al ahorro, lo que automáticamente incrementaría la inversión y el ahorro interno del sector privado, de un 22% del PIB al 25% hacia el tercer año.¹⁴⁸

¹⁴⁸ Vicente Fox, había declarado originalmente que: “de ninguna manera, por ningún motivo habría nuevos impuestos ni incremento a los ya existentes”. Una vez en la presidencia, su principal proyecto -ante la insuficiencia de recursos- fue la puesta en marcha de una reforma fiscal integral que no ha logrado concretar, tal como la había planteado. La propuesta foxista de Ley de Ingresos para el 2001, mantuvo gravámenes como el impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN) por el que se proyectaron ingresos por 5,027 millones 900 mil pesos; al valor agregado (IVA) 204,216.7 millones; y el impuesto especial sobre producción y servicios, 119,999.3 millones (93,976.4 a gasolina y diesel, 6,572.5 a bebidas alcohólicas, 10,844.5 a cervezas y bebidas refrescantes y 8,605.9 millones de pesos a tabacos labrados). *La Jornada*, 24 de agosto de 2000.

El planteamiento del Legislativo, reducía la rentabilidad que apenas alcanza 2.5%. La informalidad en el sector alimentario con 38% de su valor (cerca de 282 mil millones de pesos), tendría un espacio para continuar o incrementarse con el esquema de la canasta básica exenta del IVA y llegar al 60%, un mercado de más de 445 mil millones de pesos. La intención era exentar de impuestos la alta fructuosa y el suministro de agua para consumo doméstico, y reducir el gravamen de las bebidas alcohólicas que excedan de 20 grados.

Tras ocho meses de discusiones, deliberaciones e intensos cabildeos entre las principales fuerzas; todos, incluso los empresarios, pugnaron por una reforma, siempre y cuando, no les afectara en sus intereses. Los legisladores del PRD, PT, PVEM y PRI, evitaron que prosperara la iniciativa de Fox -apoyada hasta el final por el PAN-. Los partidos y grupos sociales, se fueron sumando en una fuerte oposición a la tributación al consumo en productos básicos, lo que sirvió como detonador para buscar otras alternativas. Lo único que se llegó a concretar en medio de la pluralidad política existente, fue una simple miscelánea fiscal. Ante la coyuntura electoral del 2003, los partidos no quisieron enfrentar el costo que les hubiera acarreado, una medida de tal naturaleza. La propuesta, resultó un estruendoso fracaso.¹⁴⁹

La controvertida reforma fiscal que aportaría al gobierno, recursos estimados en 60 mil millones de pesos, descansa en las modificaciones al impuesto sobre la renta (ISR) aprobadas en comisiones por todas las fracciones, excepto la del PRD. Adicionar la recaudación en poco más de un punto porcentual del PIB, posibilitó incrementar y reasignar recursos en diversos rubros del presupuesto presentado por el Ejecutivo Federal. La iniciativa fue enviada al Congreso en abril del 2001, y con muchas deficiencias sería aprobada hasta los primeros minutos del 2002, intentándolo otra vez a fines de 2003. Ante la disyuntiva de optar por dotar de más recursos a la nación o entrar al camino de la austeridad con mayores índices de recesión, la estrategia no fue la mejor. Hubo errores tácticos, al no haber previamente explorado la posibilidad de obtener los

¹⁴⁹ El PRI sumido en fuertes divisiones y pugnas internas, se colocó en el papel de opositor radical. Tenía muchos conflictos de intereses y adicionaron sus controversias con situaciones coyunturales como la renovación de su dirigencia, las elecciones de 2003 y la reconquista de la Presidencia de la República en 2006. En la Cámara de Diputados, estuvo a favor e inclusive desplegó algunas propuestas en relación con la telefonía, discrepando de su facción en el Senado que dio los votos necesarios para que se aprobara, absteniéndose en la de Diputados. Federico Reyes-Heroles, "Fuga mental". *Reforma*, 7 de mayo de 2002.

acuerdos y consensos indispensables. Ningún partido tenía los votos suficientes para sacar por sí solo las leyes fiscales. Los arreglos obedecieron más que nada a la presión y a las prisas de fin de año, que a una auténtica suma de voluntades, acabó siendo menos profunda de lo anunciado. Los reposicionamientos y las críticas de parte de los que se sintieron agraviados, no se hicieron esperar. Principalmente empresarios que demandaron el veto a toda reforma que vaya en contra de los *intereses del país*, y desembocaron en una oleada de amparos y de ataques persistentes al Poder Legislativo.¹⁵⁰

La reforma adoleció de varios errores y omisiones a la hora de publicarla en el Diario Oficial de la Federación, lo que provocó la confusión de la sociedad en su conjunto, misma que se intentó subsanar con una fe de erratas. Muchos de los puntos que causaron controversia estuvieron en revisión, y se le han realizado ajustes y modificaciones, como a los derechos de autor y el asunto de la fructuosa. Los aspectos positivos fueron: la reducción del ISR, la deducción de las colegiaturas, los seguros de gastos médicos, los créditos al salario, y el fomento a la pequeña y mediana industria. Para las grandes empresas, la tasa máxima sería del 32%, el impuesto al 5% de dividendos desaparece, para incentivar a que reinviertan. Vicente Fox, ofreció devolverles 30% de lo que inviertan en educación, investigación y desarrollo tecnológico.

Sigue pendiente, una auténtica y profunda reforma que simplifique los procedimientos fiscales y permita lograr una mayor recaudación de impuestos, incrementar los ingresos y el gasto público, hacerlo más eficiente y transparente, poniendo fin a la evasión al integrar a la economía informal y controlar la corrupción, lo que contribuirá a transferir potestades fiscales y del grueso de los programas de los presupuestos que maneja el gobierno federal a los estados y municipios para que en el largo plazo, tengan sus propios recursos.

¹⁵⁰ La ofensiva del gobierno foxista y las corporaciones empresariales contra el Congreso, no cesó tras la aprobación del controvertido paquete fiscal. Los grupos empresariales (CCE, Coparmex, Canacintra, Concanaco, Concamin, Canieti, CNA, IMEF), encabezaron una rebelión fiscal por los ajustes mínimos al ISR (impuesto sobre la renta), el IEPS (impuesto especial sobre producción y servicios) y otros gravámenes sobre bienes y servicios suntuarios. La movilización de la iniciativa privada, estuvo dirigida fundamentalmente contra el Poder Legislativo, los partidos, la política y la democracia. El presidente de Canacintra Raúl Picard, señaló que el Congreso estaba llevando a México a "la parálisis política y económica", declarándose nostálgico de los tiempos en que las mayorías dominaban en las Cámaras. Carlos Fazio, "Nostálgicos evasores". *La Jornada*, 14 de enero de 2002.

Situación financiera del sector público: Ingresos presupuestarios

(Miles de pesos) Periodo	Gobierno federal									Organismos y empresas ^b
	Total	Total	Tributarios						No tributarios	
			Total	ISR	IVA	IEPS	Importaciones	Otros ^a		
1997	731 991 240	503 554 014	312 115 330	135 100 709	97 741 586	45 351 139	18 102 603	15 819 293	191 438 684	228 437 226
1998	783 045 992	545 175 744	404 225 203	169 476 374	119 871 302	76 598 290	21 488 399	16 790 838	140 950 541	237 870 248
1999	956 495 069	674 348 116	521 682 406	216 123 404	151 183 503	106 703 716	27 302 796	20 368 987	152 665 710	282 146 953
2000	1 187 704 054	868 267 688	581 703 417	258 754 210	189 605 997	81 544 104	32 861 386	18 937 720	286 564 271	319 436 366
2001	1 271 376 619	939 114 524	654 870 334	285 523 140	208 408 098	110 688 842	28 902 099	21 348 155	284 244 190	332 262 095
2002	1 388 166 685	989 281 907	729 429 561	319 316 855	218 260 484	136 493 035	27 431 731	27 927 456	259 852 346	398 884 778
2003	1 599 797 210	1 133 184 146	766 122 926	336 546 406	254 437 416	117 762 035	26 974 971	30 402 098	367 061 220	466 613 064
^a	Incluye bienes y servicios suntuarios.									
^b	Ingresos netos del pago de derechos y enteros a la Tesorería de la Federación. No incluye transferencias estatutarias del Gobierno Federal al ISSSTE.									
FUENTE: INEGI, con base en cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.										

3.1.4 Política Laboral.

La modernización afectó la capacidad presidencial de inclusión y negociación para forjar consensos y apoyos, lo que llevó a un virtual rompimiento con los obreros y a la desarticulación de las bases populares. La crisis del pacto populista de dominación y del sistema corporativo, limitó los mecanismos de presión y negociación de los líderes obreros. El reparto de los recursos y el control se estrecharon, marginando los vínculos y alianzas que históricamente justificaron socialmente el carácter revolucionario del poder presidencial, vulnerando el mecanismo de legitimación estatal. El Ejecutivo fue identificado como el portavoz central de una política laboral contraria a las demandas y necesidades de las clases populares, lo cual generó una profunda crítica y una gran movilización social.

El abandono de la función reguladora por parte del Estado y el presidente, encuentra su principal justificación en la búsqueda de niveles adecuados de eficiencia y productividad. La austeridad salarial; el desempleo y subempleo masivos; la reducción del gasto social del Estado; la desarticulación de los medios de lucha sindical; el desconocimiento del derecho de huelga; la reducción de cuotas de poder a las burocracias sindicales, no sólo en lo referente a la toma de decisiones, sino también en cuanto al reparto de posiciones políticas; así como la represión abierta a los sindicatos que no aceptan la concertación en que se fundamenta la modernización

económica, son manifestaciones concretas y representativas de una política hecha a imagen y semejanza de los argumentos empresariales que conciben a la clase obrera como un factor de producción, que sólo comportándose como tal, puede propiciar el equilibrio en el mercado y una redistribución proporcional al esfuerzo empeñado. De ahí, la insistencia de circunscribir la organización sindical a las relaciones internas de la empresa, despojando a los sindicatos de toda injerencia en la política y la economía.¹⁵¹

La consigna de elevar la productividad, significa según la lógica capitalista; romper las defensas obreras, poner a competir a los trabajadores entre sí, destruir sus conquistas, la solidaridad interna de clase y disolverla en individuos que se relacionan personalmente uno a uno con el capital o con sus personificaciones: empresa, jefe o patrón.

Pese a que la nueva racionalidad político-económica, implica un duro cuestionamiento al sistema corporativo, paradójicamente la propia clase política requiere y demanda su permanencia. Se niega a romper radicalmente con sus principales aliados históricos, pues éstos con todas sus limitaciones, siguen representando un factor de legitimidad y estabilidad indispensables para la buena marcha del propósito modernizador. Tienen que convivir con las viejas estructuras sindicales, pero a la vez pugna por su debilitamiento en cuanto grupos de poder y presión. Si bien no se pretende su desaparición, si se plantea en cambio, su total supeditación a los fines capitalistas encabezados por los empresarios y el gobierno. En suma, lo que se está renovando son los vínculos, no la dependencia.

Si la tecnocracia no ha logrado borrar del mapa político a las corporaciones no ha sido por falta de ganas, sino por ajustes de orden político, primero porque su costo económico aún es más bajo que el costo político que en términos de estabilidad y paz social, podría significar su eliminación; segundo, porque la tecnocracia no tiene a la mano un proyecto organizativo alternativo al corporativo y la democracia sin adjetivos constituye un programa pero no para gobernar, y tercero porque la transición económica deberá prolongarse por lo menos dos sexenios más y ante

¹⁵¹ Rolando Cordera y Carlos Tello, *México: la disputa por la nación: perspectivas y opciones del desarrollo*. Edit. Siglo XXI, México 1981, p 83.

la ausencia de la transición política, los hombres del pasado son tan vitales como lo fueron en sus mejores años”¹⁵²

Las deficiencias estructurales de la economía, la debilidad del mercado interno, la escasa integración de las cadenas productivas, la polarización del desarrollo y el agotamiento del modelo maquilador, requieren de un fuerte control de los sindicatos para evitar demandas salariales. El gobierno permite la acción unilateral de empresarios, so pretexto de la desaceleración en menoscabo de la defensa de los derechos laborales. La relación con el movimiento sindical se ha mantenido en los esquemas del pasado, conservando el corporativismo. Se sigue caracterizando por el clientelismo, los contratos de protección, el verticalismo, la escasa democracia y la no participación de las bases, apoyando reelecciones de dirigencias sindicales como las de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), SUTERM, telefonistas, petroleros, que en su mayoría no representan los intereses de la clase trabajadora. Las organizaciones gremiales se convierten en meros objetos pasivos. Tal es el caso, de los sindicatos oficialistas como la CTM de extracción priísta, con una marcada lealtad hacia la figura presidencial, no propiamente al sistema como ocurría con Fidel Velázquez en el establecimiento y renovación del pactismo, base del programa de ajuste.¹⁵³

Conforme avanza el proceso de globalización, los conflictos laborales también se internacionalizan. La mayoría de reclamaciones presentadas en contra de México en las instancias arbitrales derivadas del TLCAN tienen que ver con la libertad de asociación y los derechos de negociación colectiva que han modificado incluso, tesis sostenidas tradicionalmente por la SCJN, declarando inconstitucionales las limitaciones en la materia impuestas por la Ley Federal del Trabajo y la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado. La postura oficial optó por demandar la no injerencia externa en estas cuestiones y descalificar a las organizaciones sindicales que buscan la solidaridad entre sus pares en el extranjero, invocando un falso nacionalismo y la solución interna de los conflictos laborales. Esta actitud es contraria al proceso

¹⁵² José María Calderón Rodríguez, “La ruptura del colaboracionismo de clases y las perspectivas de la democracia”, en Estela Gutiérrez Garza (coord.) *Testimonios de la crisis. La crisis del Estado de bienestar*, Vol. 2 UNAM-Siglo XXI, México 1988, p 112.

¹⁵³ En el 2000, los integrantes de la CTM aseguraron que trabajarían con el nuevo Presidente, lo importante era su carácter institucional y el *bien* de México. Tras la declaratoria de inexistencia de huelga del sindicato azucarero -uno de sus bastiones- y el rechazo del gobierno y los empresarios a las propuestas en torno a los salarios mínimos, su postura cambió radicalmente. *La Jornada*, 10 de enero de 2001.

globalizador e incongruente por pretender una apertura económica, impidiendo la inevitable convergencia de los trabajadores. La denuncia de la antidemocracia en el hacer político sindical a nivel internacional, ha sido el factor que más ha incomodado al aparato de gobierno y a los sindicatos corporativos que cuestionan toda acción que pone en evidencia sus conductas.¹⁵⁴

Al mismo tiempo, la globalización y la adopción de políticas neoliberales ha provocado la disminución de los espacios de participación de los trabajadores y debilitado sus derechos laborales. Los sindicatos -con sus contadas excepciones-, han permitido que se recorten los contratos colectivos de trabajo y que los salarios continúen a la baja. La reglamentación que reconocía los contratos ley, los colectivos, el derecho de huelga, la seguridad social y la estabilidad en el empleo se flexibilizo, ajustándose a los requerimientos empresariales de aumento de la productividad en detrimento de los intereses obreros, al reducir los salarios. Los incrementos sólo se pueden otorgar en aquellas empresas con elevada escala tecnológica que menos uso hacen de los trabajadores, no pudiendo ser superiores a la inflación porque agravan el desempleo que regula la tasa de inflación relativa: a mayor desempleo, menor salario y mayor competitividad en la economía. No constituye -como señala el discurso gubernamental- una medida coyuntural de emergencia destinada a sanear las finanzas públicas, sino una política estructural.¹⁵⁵

Los *20 compromisos por la libertad y la democracia en el trabajo* que suscribió Vicente Fox en campaña (salario, empleo, seguridad social), no se han cumplido. El corporativismo sindical priísta, acabo por imponerse. Como única expresión del cambio, se encuentra el tratamiento que se dio al conflicto de las sobrecargos organizadas de aeroméxico, donde por primera vez no se recurrió a utilizar la requisa, respetándose el emplazamiento a huelga, aunque las representantes sindicales prácticamente se vieron secuestradas hasta que negociaron. No es de esperar que esto se dé con un sindicato de mayor radicalidad o en una empresa menos desarrollada y estratégica, a quien seguramente el gobierno no se lo permitirá. La difícil situación laboral por la que atravesamos, ha silenciado totalmente otras acciones de los trabajadores. Mantener el empleo es

¹⁵⁴ José Alfonso Bouzas Ortiz, "Política laboral del gobierno de Vicente Fox", en José Luis Calva (coord.), op. cit, p 344.

¹⁵⁵ Javier Rosas Sánchez, "Liberalización política y reforma económica en México: 1988-1992". *Estudios Políticos*, octubre-diciembre 1992, núm. 12, pp 47-60.

la meta actual, independientemente de las condiciones laborales: salarios bajos, inestabilidad y pérdida de los derechos alcanzados (la antigüedad que garantiza la jubilación, vacaciones, prima vacacional, días de descanso, jornada máxima y pago de tiempo extra, entre otros).¹⁵⁶

En términos globales, fueron cinco las acciones de este gobierno para alentar y proteger el empleo: 1) políticas activas de desarrollo empresarial, 2) impulsar la competitividad y el mercado interno, 3) programas de apoyo a la generación de trabajo, 4) corrección de obstáculos estructurales y 5) recuperación económica. Con ese fin, también se promueve la construcción de viviendas, el acceso equitativo a la educación con calidad, y un programa de salud y de pensiones de retiro. Un ejemplo de lo que se ha efectuado; es el índice de paz laboral¹⁵⁷, las becas para desempleados, becas mixtas para apoyar empresas que hoy se encuentran en estado de vulnerabilidad y consolidar proyectos productivos rentables, becas y capacitación de corto plazo a trabajadores en empresas en paro temporal, y el impulso al *Chambatel* y el *Chambanet*. La Agenda Económica 2002 (el Programa para el Fortalecimiento y el Desarrollo Social), previó la inversión de más de 4,017 millones de pesos en programas de empleo temporal a más de un millón 300 mil personas en capacitación y apoyo en la búsqueda de una plaza de trabajo y la colocación de 660 mil en programas de autoempleo.¹⁵⁸

Las declaraciones de Vicente Fox, en el sentido de que las cifras del desempleo en México son inferiores a las de Estados Unidos y a las de algunos países de Europa, son demasiado optimistas. Inclusive, lanzó un reclamo a los medios, pues -en su opinión- no se destacaron los 85 mil nuevos empleos creados en enero y febrero (2001). Los datos oficiales están *maquillados* y reflejan la "incapacidad" en el gobierno para ponerse de acuerdo en las estadísticas, continuamente se dan a conocer cifras que no concuerdan, insistiéndose en su recuperación. No toman en cuenta los miles de empleos que se perdieron con anterioridad y que hasta el 2003, no se habían restituido.

¹⁵⁶ José Alfonso Bouzas Ortiz, op. cit, p 341.

¹⁵⁷ La Canacindra, inició un plan para poner en el índice a los trabajadores que demanden o promuevan movimientos laborales y a los abogados que los defiendan. Esa práctica es contraria a la Constitución: se prohíbe a los patrones "emplear el sistema de *poner en el índice* a los que se separen o sean separados del trabajo para que no se les vuelva a dar ocupación" (fracción IX del artículo 133 de la Ley Federal del Trabajo).

¹⁵⁸ *La Jornada*, 16 de enero de 2002.

La merma de empleos al final del 2001, fue de 800 mil que se agregan a los 1.2 millones que entran al mercado de trabajo cada año. La demanda aumenta cada día.¹⁵⁹

Las protestas por despidos no se hicieron esperar. Miles de trabajadores, sindicalistas de Euzkadi, Ford, Dina y National Castings encabezaron una marcha nacional por “el empleo y la dignidad”, criticando la política laboral foxista.¹⁶⁰

Sólo una minoría de la población ocupada cuenta con contrato colectivo de trabajo, prestaciones, sistema de retiro y seguridad social. De casi 34 millones, el 86% (30 millones) no están sindicalizados. Hasta el 2000, 11 millones estaban afiliados al IMSS y 2 millones 350 mil al ISSSTE, alrededor de 20 millones no cuentan con seguridad social. Mientras en 1997, el total de sindicalizados era de 4 millones 451 mil, en el 2000 está cifra sólo creció a 4 millones 703 mil. La Tasa de Desempleo Abierto (TDA) más baja, se presentó en el cuarto trimestre del 2000 (1.96%) con un incremento constante hasta el primer trimestre del 2002, en que representó 2.84% de la Población Económicamente Activa, afectando con mayor intensidad a las mujeres respecto a los hombres. Además del riesgo latente de una quiebra financiera, cuando tengan que solventarse los fondos para las pensiones de los jubilados.

Paralelamente se han creado contratos por hora, de aprendizaje o por obra determinada, ampliándose la rotación de personal, con el propósito de que el trabajador no se especialice en alguna actividad ni tenga horario fijo. En las maquiladoras, donde el número de empleados pasó de 100 mil en 1982, a un millón 200 mil en 2000, se aplican estas formas de contratación que no son muy legales ni benefician a los obreros. Los salarios en el sector formal de la economía, aumentaron 10.5% en términos reales.¹⁶¹

¹⁵⁹ El gobierno mexicano parte de los datos que le proporciona el INEGI, de que el desempleo se ubica entre un 2 y 3%, medición que tiene su base en que es desempleado quien trabaja menos de 15 horas a la semana y en los afiliados al seguro social, pese a que sólo un tercio de la PEA está inscrito en el mismo, y que las altas y bajas del empleo son cotidianas y responden a situaciones muchas veces ajenas a la propia relación laboral. El desempleo se manifiesta no sólo en la proliferación de trabajadores en la economía informal, sino en el aumento del flujo migratorio interno y hacia Estados Unidos.

¹⁶⁰ *La Jornada*, 6 de febrero de 2002.

¹⁶¹ Véase a Javier Aguilar García, *La población trabajadora y sindicalizada en México en el periodo de la globalización*. México, IIS-UNAM.

El sector informal de la economía sigue siendo la válvula de escape a la que se recurre para resolver el grave problema del desempleo. Ya no son sólo las pequeñas y medianas empresas, las que se sirven de vendedores ambulantes, incluso las grandes (Telcel y Nescafé) copan los cruceros de las principales avenidas para ofrecer sus productos a través de trabajadores que “se emplean a sí mismos” y encuentran un mejor ingreso. El propio gobierno fomenta el autoempleo a través del *changarro*, con un mínimo de financiamiento. No son las empresas que Vicente Fox se comprometió a fortalecer, ni pertenecen al sector social de la economía (cooperativas, de autogestión, comunales, etc.), ni integran cadenas productivas y tampoco responden a las políticas e instrumentos de fomento, crédito, incentivos fiscales, capacitación, asistencia técnica y organización que los trabajadores esperaban.

La política laboral se reorientó, buscando vincular la macroeconomía con el beneficio real en los bolsillos de los trabajadores y el bienestar de las familias. Para reducir la ocupación y las prestaciones asociadas al trabajo formal, se fundamenta en la productividad, las restricciones a la libertad sindical y un mercado laboral flexible. La seguridad laboral central en todo proyecto que reivindicó los valores humanos, fue sustituida por el régimen de riesgo, desmantelando el Estado social. La competitividad obliga a deshacerse de actividades que antes eran realizadas por la propia empresa y que ahora se subcontratan, al tiempo que las que se mantienen operan con trabajadores flexibles fácilmente despedibles. Este supuesto requisito técnico, representa la *fetichización* del mercado en el ámbito del trabajo. La libertad de las empresas para subcontratar y reducir su planta laboral utilizada en la recesión, traspasa las responsabilidades del Estado a individuos que paradójicamente para poder enfrentarla tienen que estar empleados, lo que precisamente les niega el funcionamiento de la economía global. El crecimiento económico sostenido requiere fronteras abiertas, movimientos migratorios que renueven los mercados laborales y los integren a una globalidad con sentido social.

El secretario del trabajo Carlos Abascal Carranza, se propuso impulsar una nueva cultura laboral, actualizar la Ley Federal del Trabajo y modernizar la Secretaría a su cargo, redefiniendo el espacio que ha ocupado en los gabinetes social y económico para influir en las decisiones económicas y de política social que contemplan los impactos laborales: cómo volver *empleables* a las personas y no sólo transmitirles subsidios, fomentar la libertad de asociación de trabajadores

y empresarios, e impulsar la productividad y la competitividad. Un nuevo enfoque de los esquemas de capacitación en y para el trabajo orientados al desarrollo de actitudes, aptitudes, habilidades y destrezas de los trabajadores. De acuerdo con la concepción oficial, se han favorecido los acuerdos entre trabajadores y empresarios para la revisión de los salarios contractuales y colectivos. El gobierno ya no decide los incrementos salariales, sino las partes.

Según Abascal Carranza, mejorar las leyes laborales elevaría los ingresos de los pobres. “No se pretende disminuir los derechos sociales, sino avanzar en las transformaciones que requiere el país y crear los empleos que reclama la población de menores ingresos... no serán las dependencias de gobierno las que ofrezcan las plazas de trabajo, sino que propiciarán las condiciones de certeza jurídica y de promoción para facilitar las inversiones”. Los puntos donde se centraron las discusiones en torno a la Ley Federal del Trabajo, son los relativos a la subordinación del trabajador de confianza; el establecimiento de los ordenamientos contra la discriminación de grupos vulnerables; las modalidades de contratos con límites para asegurar la protección social de los obreros; facultar a las autoridades del trabajo para tomar en cuenta las circunstancias particulares de las micro y pequeñas empresas que significan el 98% de la planta productiva y el fortalecimiento de la autonomía sindical, entre otros.¹⁶²

Para el presidente de la Confederación de Cámaras Industriales (Concamin) Javier Prieto de la Fuente, hay avances definitivos en la reforma laboral y entre los sectores privado y obrero para "no presionar", condicionar ni detener el proceso y consensuar una Ley Federal del Trabajo que propicie mayores oportunidades de empleo. El pago por horas, aumento de jornada laboral más allá de las ocho marcadas, normar la creación de plazas eventuales y regular a los trabajadores de confianza, entre otras; constituyen modalidades de trabajo que en diversas partes del país son ya "una realidad". Sin embargo, el dirigente de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (Concanaco) Arturo González Cruz, consideró que más que cambios de fondo, será sólo "una actualización o una reforma *light*".¹⁶³

¹⁶² En marzo de 2001, se instaló un Consejo para el diálogo con los sectores productivos, el cual arrojó pobres resultados. “Entrevista con Carlos Abascal Carranza”, Secretario del Trabajo y Previsión Social. *La Jornada*, 09 de febrero de 2002.

¹⁶³ *La Jornada*, 17 de marzo de 2002.

Al final, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social excluyó las propuestas del sindicalismo democrático y la participación de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) en las negociaciones. Optó por someterse a las del añejo corporativismo y de un sector del empresariado, cancelando la posibilidad de avanzar hacia su democratización, limpieza y modernización. El proyecto de Ley Federal del Trabajo, se caracterizó por tres tipos de cambios:

1. Reformas cosméticas, que sin tener trascendencia efectiva en las relaciones laborales buscan dar la impresión de un avance. El cambio de denominación de patrón por empleador, las definiciones sobre discriminación y hostigamiento, y la supuesta incorporación del sistema de educación nacional a la capacitación y el adiestramiento. Son insustanciales, en la medida que carecen de mecanismos de cumplimiento y aplicación práctica, incrementando la letra muerta de muchas otras contenidas en la ley o en otros ordenamientos jurídicos.
2. La flexibilidad unilateral fijada por el patrón; la acumulación de jornadas mediante la creación de bancos de horas; el imponer a los trabajadores obligaciones laborales distintas, o la dispensa a las empresas menores de 21 trabajadores en materia de capacitación y prevención de accidentes (95% de las existentes), son disposiciones que si no van acompañadas de mecanismos de bilateralidad o acuerdo colectivo, en la práctica se tornan medios de precariedad laboral.
3. En su mayoría, los cambios sólo transcriben el apartado procesal que el ex presidente Ernesto Zedillo intentó establecer al final de su sexenio y que en su momento motivó un gran rechazo. Es aquí donde se ubica la parte más lesiva de la propuesta, pues restringe en grado extremo los derechos colectivos de los trabajadores, ahogando la viabilidad de una concertación legítima. Bajo el principio de acreditar legitimidad previa, se impone a los que pretendan lograr la protección de un contrato colectivo o el cambio de sindicato, el cumplimiento de un conjunto de requisitos imposibles de cubrir en la práctica: nombres, firmas y los padrones de socios autorizados por la propia autoridad registral. Si no se cumple a juicio del tribunal laboral, no se le dará trámite. Como premio de consolación, se establece que quienes lleguen a cubrir los requisitos tendrán derecho a un recuento secreto, pero muy pocos pueden alcanzarlo, por lo que se convierte en una simulación más. La experiencia cotidiana ha demostrado, sobre todo en materia local, que las juntas de conciliación y arbitraje integradas mayoritariamente por la representación patronal y de los sindicatos comúnmente rechazados, al ser juez y parte, imponen esta clase de obstáculos, aun a pesar de no estar contenidos en la ley para impedir que los trabajadores ejerciten sus derechos. Lo único que se provoca es su despido y represión. Se pretende que éstas prácticas adquieran carácter de ley.

El sindicalismo democrático y muchos sectores de la sociedad, plantearon la pertinencia de fortalecer una negociación genuina entre representantes legítimos como fuente generadora de convenios que beneficien tanto a los trabajadores como a las empresas, tal como sucede en los países más desarrollados del mundo. Anteriormente, los gremios eran capaces de influir en la elaboración y puesta en marcha de las políticas económicas y sociales. La idea del sindicalismo en México se ha desvirtuado, muchos líderes han olvidado sus funciones como representantes de los intereses de los trabajadores. Resulta indispensable contar con dirigentes más auténticos y sensibles frente a sus representados. En la presente coyuntura, tienen la gran oportunidad de no depender de ningún partido, revisar sus bases y reorganizarse para actuar decisivamente en beneficio de los trabajadores.

Por ello, se han formulado una serie de propuestas que tienden a suprimir las ataduras que ahogan a la libre expresión obrera y a dar transparencia a los contratos colectivos, que éstos sean fruto de una concertación con los verdaderos trabajadores. Un sector del empresariado está de acuerdo, consciente de que la simulación y la corrupción vigentes son perjudiciales para una inversión estable y segura. Sólo así, se lograrán acuerdos altamente productivos que adecuen las condiciones de trabajo a las diferentes ramas industriales y centros laborales.

La creación de un Registro Público de Asociaciones y Contratos Colectivos de Trabajo como organismo autónomo, daría transparencia y publicidad, y sería el medio para constatar neutralmente y bajo criterios profesionales, la voluntad de los trabajadores en caso de controversia. No obstante, lo que se sugiere es un Registro Público Nacional de Sindicatos, Federaciones y Confederaciones no autónomo, carente de atribuciones para certificar voluntades obreras y que ni siquiera envuelve el acceso a la información de los contratos, cuyo carácter secreto es la fuente del contratismo de protección patronal, mal endémico de nuestro sistema.¹⁶⁴

La reforma laboral se encuentra estancada en el Congreso. La razón fundamental por la que no avanzó tiene que ver con la verticalidad con la que se construyó, el desinterés por una discusión plural y el mantenimiento de los esquemas corporativos de ejercicio del poder. Además de la inviabilidad en las estrategias de negociación y consenso con las que apostó el gobierno; la reticencia del sindicalismo corporativo y el recelo del sector empresarial a cambios que eventualmente pudieran limitarles su capacidad de decisión en el proceso económico, fueron determinantes.

¹⁶⁴ Arturo Alcalde Justiniani, “Reforma laboral frustrada”. *La Jornada*, 10 de agosto de 2002.

CUADRO RESUMEN

Indicador	Unidad de medida	Periodo	Serie original			Serie desestacionalizada
			2003	2004	Tasa de crecimiento anual	Tasa de crecimiento mensual
Producto interno bruto trimestral	Miles de millones de pesos a precios de 1993	2do. trimestre	1,649.9	1,715.0	3.9	1.19 ^a
Indicador global de la actividad económica	Índice 1993=100	Julio	132.1	136.1	3.0	-0.21
Indicador de la actividad industrial	Índice 1993=100	Julio	133.3	138.4	3.8	0.82
Exportación total de mercancías ^c	Millones de dólares	Agosto	13,327.5	16,962.2	27.3	4.19
Importación total de mercancías ^c	Millones de dólares	Agosto	13,816.9	17,551.0	27.0	5.50
Saldo de la Balanza Comercial ^c	Millones de dólares	Agosto	-489.4	-588.8	20.3	n.a.
Tasa de desempleo abierto (ENEU)	Porcentaje	Agosto	3.96	4.35	0.39 ^b	0.27
Población Ocupada (ENE)	Miles de personas	2do. trimestre	40,633.2	42,306.1	4.1	-
Personal ocupado en maquiladoras	Miles de personas	Julio	1,045.6	1,131.0	8.2	0.38
Personal ocupado en el sector manufacturero	Índice 1993=100	Julio	86.6	84.5	-2.4	-0.11
Personal ocupado en establecimientos comerciales:						
Mayoreo	Índice 1994=100	Julio	102.2	99.9	-2.2	0.07
Menudeo	Índice 1994=100	Julio	116.4	116.1	-0.3	0.32
Ventas netas de mercancías en establecimientos comerciales:						
Mayoreo	Índice 1994=100	Julio	83.7	89.7	7.2	3.56
Menudeo	Índice 1994=100	Julio	107.9	113.1	4.8	2.99
Personal ocupado en las empresas constructoras	Miles de personas	Julio	372.0	391.5	5.2	-
Indicador de la inversión fija bruta	Índice 1993=100	Junio	137.0	149.6	9.2	2.23
Sistema de indicadores compuestos:						
Coincidente	Índice desestacionalizado 1993=100	Junio	-	113.0	-	-0.26
		Julio	-	113.8	-	0.71
Adelantado	Índice desestacionalizado 1993=100	Junio	-	113.8	-	-0.44
		Julio	-	114.7	-	0.79

^a Variación porcentual respecto al trimestre inmediato anterior.

^b Variación en puntos porcentuales.

^c Valoración FOB "Libre a bordo" (Free on Board). Cifras oportunas.

n.a. No aplicable.

FUENTES: INEGI, Dirección General de Contabilidad Nacional y Estadísticas Económicas; Sistema de Cuentas Nacionales de México; Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación; Grupo de Trabajo: SHCP; Banxico, SE e INEGI; Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU); Encuesta Nacional de Empleo (ENE); Encuesta Industrial Mensual (EIM); Encuesta Mensual sobre Establecimientos Comerciales (EMEC) y Encuesta Nacional de Empresas Constructoras (ENEC).

Personal ocupado y trabajadores suministrados por otra razón social de las unidades económicas según sector

Sector de actividad	Unidades económicas	Personal ocupado				Personal dependiente de la unidad económica					Trabajador suministrado por otra razón social
		Total	Hombres	Mujeres	Total horas-hombre trabajadas ^a	Obreros	Empleados admvos y de control	Otros trabajad	Empleados operativos	Familiares propietarios y meritorios	
Total nacional	2 814 267	14 082 276	9 135 425	4 946 851	32 408 910	3 712 275	2 019 805	162 723	4 715 226	3 472 247	998 969
Sector 1 actividades agropecuarias (exclusivamente pesca)	20 012	154 379	148 835	5 544	254 562	0	6 436	76 622	0	71 321	13 821
Sector 2 minería	2 767	108 810	99 992	8 818	272 117	74 265	29 428	0	0	5 117	9 875
Sector 3 industrias manufactureras	344 118	4 232 322	2 809 396	1 422 926	9 913 909	2 973 275	826 094	0	0	432 953	280 273
Sector 4 electricidad y agua	2 393	188 639	160 260	28 379	405 515	126 360	54 212	4 907	0	3 160	2 974
Sector 5 industria de la construcción	10 300	620 997	589 161	31 836	0	538 375	78 338	0	0	4 284	59 341
Sector 6 comercio	1 443 676	3 784 869	2 074 284	1 710 585	9 793 446	0	319 386	0	1 754 215	1 711 268	214 421
Sector 7 transportes y comunicaciones	48 819	841 396	746 787	94 609	2 247 075	0	107 403	81 194	572 153	80 646	31 004
Sector 8 servicios financieros, inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles	42 069	351 707	211 104	140 603	740 094	0	180 135	0	132 047	39 525	63 639
Sector 9 servicios técnicos, profesionales, personales y sociales	900 113	3 799 157	2 295 606	1 503 551	8 782 192	0	418 373	0	2 256 811	1 123 973	323 621

NOTA: Datos referentes a 1998.

^a Cifras en miles.

FUENTE INEGI. Censos Económicos : 1999.

Población económicamente activa según sexo, 1997-2004

Año	Total	Hombres	Mujeres
1997	38 584 394	25 394 098	13 190 296
1998	39 562 404	26 146 569	13 415 835
1999	39 648 333	26 295 840	13 352 493
2000	40 161 543	26 418 355	13 743 188
2001	40 072 856	26 415 550	13 657 306
2002	41 085 736	26 888 135	14 197 601
2003	41 515 672	27 277 029	14 238 643
2004	43 398 755	28 013 539	15 385 216

NOTA: Con el fin de ofrecer una serie anual amplia y comparable, este tabulado presenta información sólo del segundo trimestre de cada año. Los datos de los demás trimestres, incluyendo los más recientes, se pueden consultar en los productos disponibles de esta Encuesta

FUENTE: INEGI-STPS. Encuesta Nacional de Empleo.

Tasa de desempleo abierto general

32 áreas urbanas (Porcentaje) Periodo	Total	Hombres	Mujeres
2002	2.70	2.66	2.76
2003	3.25	3.12	3.46
2004			
Agosto	4.35	4.07	4.82

NOTA: Son promedios ponderados con base en datos del Censo General de Población y Vivienda de 2000, de la población de 12 años y más de cada área urbana considerada en la ENEU.

FUENTE: INEGI. Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU).

Población no económicamente activa

32 áreas urbanas (Porcentaje) Periodo	Total	No económicamente activos disponibles	No económicamente activos no disponibles
2002	100.0	0.20	99.80
2003	100.0	0.27	99.73
2004			
Agosto	100.0	0.37	99.63

NOTA: Son promedios ponderados con base en datos del Censo General de Población y Vivienda de 2000, de la población de 12 años y más de cada área urbana considerada en la ENEU. Porcentaje con respecto a la población económicamente inactiva.

FUENTE: INEGI. Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU).

Población desocupada abierta

32 áreas urbanas (Porcentaje)	Con experiencia laboral	Sin experiencia laboral
Periodo		
2002	86.67	13.33
2003	86.71	13.29
2004 ^P		
Agosto	83.40	16.60
NOTA:	Son promedios ponderados con base en datos del Censo General de Población y Vivienda de 2000, de la población de 12 años y más de cada área urbana considerada en la ENEU.	
^P	Cifras preliminares.	
FUENTE:	INEGI. Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU).	

3.1.5 Política Agraria.

El sector campesino ha sido el principal punto de referencia de la legitimidad social del Estado y en la consolidación del sistema presidencial, por la movilización electoral y política que representa. Una institución burocrática, una masa amorfa que salvo sus dirigentes, poca o nula participación ha tenido en la toma de decisiones y en las políticas gubernamentales, aunque éstas se apliquen en su nombre. Los campesinos expresan una fe institucional mucho más acentuada y firme, nadie como ellos, asimiló el discurso revolucionario encaminado a justificar el ejercicio del poder, al creer que sus demandas serían atendidas.

La modernización del campo encuentra su principal argumento, en el fracaso de los esquemas ejidales desarrollados principalmente con Lázaro Cárdenas, como los detonadores de la crisis agrícola. La reforma agraria y las políticas que caracterizaron la relación estatal-presidencial con los productores rurales, se vieron seriamente cuestionadas por la misma burocracia gobernante y su crítica al ejido. Sin embargo, a pesar de la oposición a seguir manteniendo una relación sustentada en criterios paternalistas y populistas, se continúa recurriendo a las mismas justificaciones ideológicas tradicionales de la Revolución de 1910 y del Constituyente de 1917, por su probada utilidad como sujeto de control y subordinación gubernamental por excelencia.

La crisis del corporativismo agrario provocada por una errónea estrategia económica iniciada en los ochenta, no ha implicado un rompimiento radical con el presidente, quien sigue teniendo en la población rural uno de sus principales apoyos. Muchas de las organizaciones se movilizaban en apoyo a candidatos, pero no para protestar por demandas específicas. No eran maquinarias para organizar la producción, ni para presionar a favor de planes de desarrollo regional, sino cosechadoras de votos apuntaladas económicamente por gobernadores y partidos.¹⁶⁵

El Consejo Agrario Permanente (CAP), nació con Carlos Salinas de Gortari como un pacto de dirigentes de organizaciones campesinas para tratar con el gobierno, financiar con recursos públicos sus actividades y resolver algunas peticiones de sus agremiados. El presidente Vicente Fox, creó el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural en agosto de 2001, dando cabida a todos los productores y consejos estatales de fomento agropecuario, incluido el CAP. Javier Usabiaga Arrollo Secretario de Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), los reconoció como interlocutores válidos, luego de pedirles que asumieran su parte de culpa en la crisis del campo. Propuso crear un consejo económico de Estado y diseñar conjuntamente una política para erradicar la pobreza y evitar la represión, así como un pacto para alcanzar la justicia, el desarrollo y la reconciliación definitiva con los pueblos indígenas.

Revalorando la agricultura en su verdadera dimensión y no sólo por su aportación al PIB, como un importante factor de paz social, Vicente Fox reiteró su decisión de impulsar una nueva etapa de progreso para que el campo sea un orgullo y modelo de productividad, además de mantener un diálogo con todos los involucrados, impulsando una planeación a largo plazo que evite poner en riesgo los recursos naturales. Precisó dos grandes objetivos: por un lado, elevar la rentabilidad y atraer más y mejor inversión; por otro, combatir la pobreza y elevar el nivel de vida de la población rural, llevándole mejores servicios de salud, educación, vivienda y agua potable. Todos los proyectos deberán estar avalados por los propios productores. Rechazó las voces de quienes todavía quieren que el gobierno intervenga y supla la creatividad de los agricultores, ganaderos y pescadores, comprometiéndose a apoyar el conocimiento del mercado, la investigación, tecnología, capacitación y organización.¹⁶⁶

¹⁶⁵ Esto es todavía una realidad en muchos estados del país, donde los cacicazgos locales confirman la persistencia de resquicios autoritarios, y añejos vicios e inercias. Las prácticas clientelares, siguen siendo un obstáculo a vencer.

¹⁶⁶ *La Jornada*, 23 de noviembre de 2001.

Siendo la prioridad de la política macroeconómica foxista, el control inflacionario que conlleva a la restricción fiscal, la movilización de recursos internos para financiar el crecimiento a partir del ahorro público y privado, y la inversión extranjera directa que en este rubro es mínima:

- *La privatización* ha conducido a la sustitución de empresas estatales orientadas a las actividades agrícolas por empresas privadas y, por tanto, a la eliminación de subsidios para los productores con menores recursos. Además del encarecimiento de productos y servicios, como los fertilizantes y los seguros contra siniestros.
- *La desregulación*, constituye la base jurídica que legalizó las reformas sobre la propiedad de la tierra y permitieron el cambio de formas colectivas a privadas (la enajenación de tierras de los productores que no cuentan con recursos). Existe un escaso o nulo apoyo crediticio, con el consiguiente abandono de formas tradicionales de cultivo que aseguraban el sustento de la familia campesina, suplantadas por un mercado de compradores y vendedores empresarios de granos como el maíz y el frijol, cuyo consumo depende cada vez más de las importaciones con serios riesgos para la salud debido al uso de semillas transgénicas por parte de las empresas transnacionales de alimentos. Aparte de todos aquellos mecanismos ilegales pero permitidos, que han propiciado que las mercancías agrícolas nacionales hayan abatido sus precios hasta en un 50%. Según las organizaciones de productores: “...95% en semillas oleaginosas, 90% en sorgo, 50% en arroz, 25% en maíz, 20% en leche y 40% en carne”.
- *La apertura externa*, ha sido el mecanismo a través del cual sólo un sector próspero de empresarios agrícolas tiene posibilidad de competir en el mercado mundial, particularmente con Estados Unidos y Canadá en el TLCAN, favoreciendo el dinamismo de un sector rentable de productos agropecuarios (forrajes, frutas, hortalizas y ganado).
- *La Política fiscal restrictiva*, parte del control en el nivel del gasto gubernamental y de los niveles de endeudamiento público. Se distingue por el paulatino decremento que desde 1990, registra el gasto asignado a las diferentes funciones productivas donde al sector

agropecuario se destinan las cantidades más bajas. En tan sólo una década, el presupuesto se redujo en 49%.¹⁶⁷

Las políticas de ajuste y estabilización contribuyeron al aumento de la pobreza, en parte porque el gobierno ha permitido excesivas importaciones, y por el deterioro de los recursos naturales (deforestación y erosión de la tierra). La política agraria está sesgada a favor del Tratado de Libre Comercio (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá, y particularmente, con los grandes agricultores, en detrimento de los campesinos y pequeños productores que ante la falta de apoyos se convierten en mano de obra barata y sin derechos en Estados Unidos o excluidos en las ciudades, con todo lo que esto implica por la no capitalización, la inseguridad jurídica de la propiedad y la carencia de alternativas de muchas comunidades. El resultado, una crisis agraria y ambiental que en el mediano plazo pone en grave peligro la producción interna de alimentos básicos. Los campesinos no sólo enfrentan la complicación de los cupos, sino también del contrabando de granos que admite una competencia desleal y precios dumping. El problema no es producir, sino comercializar. Esto se profundizará aún más, cuando el tratado libere de aranceles a todo el sector.¹⁶⁸

Sobre las acciones para mejorar la comercialización, el secretario de Economía Luis Ernesto Derbez dio a conocer una estrategia basada en tres ejes fundamentales: 1) utilizar inteligentemente los mecanismos legales para lograr una competencia justa y leal; 2) aprovechar el liderazgo comercial de México en la Organización Mundial de Comercio (OMC) para conseguir la eliminación de subsidios a la exportación y la presentación de una queja en torno a la emigración de las maquiladoras y 3) un nuevo enfoque de los instrumentos de fomento para el

¹⁶⁷ La aportación de la actividad agrícola al PIB nacional es minoritaria: 4.3% frente al 28% de la industria y 67.7% de los servicios. Sin embargo, en el sector rural se encuentra el 25% de la población, 24 millones de un total de 97.5. De acuerdo con el censo de población del año 2000, concentra el 16.3%, cifra que representa un notable decremento respecto a 1990 cuando empleaba al 23.5%. Como quiera continúa siendo importante, en la medida que ahí se genera más de la mitad del empleo del sector. Argelia Salinas Ontiveros, “La agricultura mexicana y el neoliberalismo foxista”, en José Luis Calva, op. cit. p 561-562.

¹⁶⁸ La Coordinadora Nacional de Fundaciones Produce (Conafupro) y la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario (AMSDA) pidieron a Vicente Fox, acciones contundentes para salvar el agro: que los cupos de importación de granos, oleaginosas y cárnicos no sustituyan a la producción nacional. Supuestamente, Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria tiene una buena administración de los cupos, los cuales se manejan y mantienen con fechas. No entra un solo grano de importación, cuando están las cosechas nacionales. *La Jornada*, 23 de noviembre de 2001.

desarrollo de proyectos agropecuarios y normas oficiales sobre calidad. A la demanda de cerrar la frontera a las importaciones, adujo: "no las vamos a cerrar, las haremos más eficientes".¹⁶⁹

La situación después del TLCAN, es muy grave. En los hechos, no hay libre comercio. Los países desarrollados no abren sus fronteras por igual; buscan abrir mercados a sus grandes empresas en el mundo, pero cierran los propios, especialmente al sur. En contraparte, México lo hace sin limitaciones pudiendo protegerse. Los Estados Unidos tienen tecnología, equipo, un clima definido y grandes subsidios; por su parte el agro mexicano registra condiciones muy desventajosas que le impiden competir en igualdad de condiciones: no hay créditos suficientes, la infraestructura es muy pobre, el agua para riego es escasa y mal utilizada, sólo unos cuantos disponen de tecnología avanzada y el gobierno no apoya de una manera eficaz y eficiente las actividades productivas, y por si esto fuera poco, donde hay ventajas como en frutas y hortalizas se inventan barreras no arancelarias.¹⁷⁰

El TLCAN, no es más que la formalización del proceso de liberalización de los productos agropecuarios ante las prácticas comerciales que permiten la importación ilegal. De 1994 a 1998, se importaron 5.3 millones de toneladas de maíz por encima de la cuota libre de aranceles, significando para la economía, pérdidas por cerca de 1,500 millones de dólares. Para los países más vulnerables se fijó una restricción, el arancel-cuota para maíz, frijol y cebada. Las cuotas de importación aumentan cada año y las tarifas arancelarias se reducen. 280 mil familias sobreviven con ingresos de subsistencia esperando que las secretarías de Economía y de Agricultura, respeten los artículos transitorios en materia de importaciones de granos, frijol, lácteos, huevo, pollo entero, carne de bovinos y que indican que si se rebasan las cuotas mínimas de arancel

¹⁶⁹ *La Jornada*, 9 de agosto de 2002.

¹⁷⁰ El viejo sistema monetario internacional continúa vigente. Los países industrializados protegen a sus industrias con restricciones comerciales a los productos provenientes del exterior, subsidian la producción agrícola y sustituyen muchos de los productos naturales que constituyen la única fuente principal de divisas de numerosos países exportadores en desarrollo. La cooperación financiera bilateral y multilateral ya no sólo no cumple con los postulados de Naciones Unidas, la transferencia negativa de ingresos es hoy característica fundamental de la economía mundial. Rudolfo Paramio, *América Latina en los noventas. La crisis de unos actores* en *Nexos*, núm. 168, diciembre 1991, pp 29-36. De acuerdo con un estudio del Servicio de Investigación y Análisis del Congreso, Estados Unidos ha violentado la normatividad con la aprobación de subsidios multimillonarios en dólares. En el 2001, dedicó 8 mil millones de dólares de subsidio directo al sector agrícola, infraestructura y tasas de interés mucho más bajas. De 5 a 32 mmd de 1991 al 2001, un aproximado de 191 mmd programados para los próximos 10 años. *Reforma*, 6 de enero de 2003, p 5 A.

acordadas en los acuerdos comerciales, se impondrá un cobro que deberán definir conjuntamente el Ejecutivo, las organizaciones (el Consejo Mexicano de Desarrollo Rural) y los consumidores.

El Programa de Apoyos al Campo (Procampo), se instauró para facilitar la transición hacia un sector agropecuario liberalizado. Un paliativo a los efectos que los desequilibrios del mercado internacional tienen en los productores, con la reconversión hacia cultivos de mayor rentabilidad y el fomento a las organizaciones para modernizar la comercialización, incrementar la competitividad y favorecer la producción bajo condiciones ecológicas. Considera algunos granos básicos: maíz, frijol, arroz, sorgo, soya, trigo y algodón, con subsidios que “compensan” el precio de mercado. Si bien el monto de los recursos se ha incrementado en términos monetarios, el número de productores beneficiados disminuyó en el periodo 1994-2000, de 3.29 millones a 2.68 en el 2000. (Informe, 2001). El crédito para desarrollo rural, la balanza comercial agropecuaria y los subsidios, muestran una tendencia negativa.

Las comisiones unidas de Agricultura y Desarrollo Rural de la Cámara de Diputados presentaron el dictamen de ley de capitalización del Procampo que adelanta por siete años la entrega del subsidio, con un monto cercano a los 70 mil millones de pesos. En el año 2002, se empezaron a conceder estos apoyos a los productores que lo soliciten y cumplan los requisitos establecidos. Tiene carácter voluntario, éstos deciden si los reciben de manera anualizada o solicitan su entrega adelantada. Da prioridad de acceso a los que poseen una superficie menor a las cinco hectáreas, exentos de los costos financieros que implican la elaboración y operación de los proyectos productivos y de desarrollo rural que propongan los campesinos (80% de los beneficiarios), y sean avalados por la SAGARPA. Los recursos se habían reducido, al pasar de 100 a 70 dólares por hectárea en 1999. El pago se realizó en 29 estados, del que quedaron excluidos Aguascalientes, Tlaxcala y el Distrito Federal, por no haber registrado predios para el ciclo agrícola otoño-invierno 2001-2002. En el 2001, se entregaron 10,995 millones y en 2002, el presupuesto fue de 12,420 millones de pesos. En realidad, no es más que una forma de subsidio disfrazado a fabricantes de insumos, industriales y comerciantes.¹⁷¹

¹⁷¹ El Procampo, es un paliativo que no ha influido en la productividad. Se requieren políticas de largo plazo y una menor dependencia de la influencia estadounidense. *La Jornada*, 9 de diciembre de 2001.

Paralelamente a una menor intervención del Estado tras la desaparición de Conasupo, se creó otra institución, Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca) para promover la comercialización de arroz, sorgo, algunas oleaginosas y del trigo. Tiene a su cargo un programa de transferencias directas del ingreso a los productores de cultivos básicos, con la finalidad de “proteger” de los efectos que pudieran causar las oscilaciones bruscas de precios. La compra o el almacenamiento de los productos agrícolas, se transfirió al sector privado.

Los efectos perniciosos de la liberalización y, en general de las políticas neoliberales en el sector agropecuario no se circunscriben a los productores primarios, también los consumidores pagan un alto precio, provocando un profundo deterioro social en los sectores con menores ingresos, tanto urbanos como rurales. Baste mencionar que de cada 10 familias minifundistas ocho son pobres, y de ellos cuatro forman parte de los extremadamente pobres. Las proporciones se tornan más agudas, si consideramos exclusivamente a la población indígena.¹⁷²

La agricultura de minifundio se ha constituido en el polo expulsor de fuerza de trabajo hacia el norte del país y a Estados Unidos. 86% de los productores con escasos recursos, en su mayoría ejidatarios, concentran otro tanto de las superficies de temporal, que en gran parte son terrenos con características poco aptas para la agricultura y, por ende, requieren diversos tipos de apoyo, principalmente el financiero. Territorialmente están ubicadas en las regiones sur, sureste, bajío y centro, abarcan los estados de Oaxaca, Guerrero, Puebla, México y partes de Michoacán, Zacatecas, Guanajuato, Chiapas, Tlaxcala, Puebla, Veracruz, Hidalgo y Nayarit, que en conjunto conforman la *geografía de la pobreza*. Desde 1996, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) identificó 91 regiones prioritarias en 31 estados con un total de 1,418 municipios.

La incorporación del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) a la estrategia *Contigo*, aceleró el ordenamiento de la propiedad en zonas rurales e indígenas de alta marginación. También se fortalecieron los programas integrales de capacitación y organización de los campesinos, como el de becarios campesinos y de quienes

¹⁷² Argelia Salinas Ontiveros, op. cit . p 565.

fomentan la constitución de sociedades ejidales mercantiles. Sin embargo, los grandes problemas que determinan la pobreza en el campo no han sido resueltos.¹⁷³

La Central de Organizaciones Campesinas y Populares, denunció que el cambio de gobierno no ha contribuido a detener la miseria en el ámbito rural. La sobrevaluación del peso, también ahogó al sector. Año con año, se acentúa la dependencia en materia alimentaria, a la fecha se importa el 35%. Progres y Procampo, no han resuelto el asunto de los ingresos de las familias del agro. Los fondos de empresas sociales, sólo atienden 10% de las solicitudes totales. La protesta y el rechazo a la política agraria foxista, y la demanda por mayores apoyos no se hizo esperar. Miles de campesinos ocuparon las oficinas de dependencias federales relacionadas con el sector y efectuaron movilizaciones por las principales ciudades del país que confluyeron en el Distrito Federal: Chiapas, Hidalgo, Estado de México, Nayarit, Zacatecas, Oaxaca, Campeche, Morelos, Guerrero, Veracruz, Aguascalientes, Sinaloa, Jalisco, Veracruz, Tamaulipas.¹⁷⁴

Los representantes de los piñeros mantuvieron un plantón frente a la Cámara de Diputados, demandando al gobierno federal y al Legislativo, cerrar las fronteras a las importaciones de la fruta de Estados Unidos y países asiáticos y europeos. El aumento en 456% de las importaciones en los últimos tres años (4 millones 473,999 kilos de piña en lata) destruyeron el mercado nacional. Más de 50 mil productores de sorgo, tampoco han recibido apoyos. En las zonas trigueras, unos 600 mil resienten los desatinos en la política de precios del grano determinada con base en los convenios del TLCAN. Asimismo, el sector cafetalero refleja el contraste de industriales millonarios con productores en pobreza extrema, siendo que no hace mucho, fue la segunda actividad captadora de divisas después del petróleo. Con el abuso del libre comercio, los grandes tostadores importan grano corriente y reexportan café de calidad, asegurando utilidades en ambas operaciones.¹⁷⁵

¹⁷³ Presidencia de la República, *Tercer Informe de Gobierno*. 1 de septiembre de 2003.

¹⁷⁴ “Nos quieren desaparecer”, fue el grito campesino en la Ciudad de México. El kilo de limón se paga a 10 centavos y sólo hay un mes que sí valen, precisamente cuando no hay producción, y a 40 centavos el de naranja cuando los consumidores la compran hasta por 6 o 7 pesos. Tanto Vicente Fox como Javier Usabiaga -quien con su familia posee 18 ranchos en Guanajuato-, apelaron a su origen rural para legitimar *su preocupación* por el campo, al tiempo que censuraban las presiones campesinas. Ciertamente, responden a los intereses de los grandes propietarios. *La Jornada*, 9 de agosto de 2001.

¹⁷⁵ *La Jornada*, 4 de enero de 2002.

Por si esto fuera poco, Javier Usabiaga anunció en Chicago, un acuerdo con el gobernador Jim Ryan para la importación de tres mil millones de dólares de maíz, reduciendo en cien pesos el subsidio a los maiceros mexicanos. Son casi cuatro millones los afectados con la laxa aplicación del TLCAN. El costo por tonelada ascendió a 1,250 pesos, cuando para ser rentable debía cotizarse por lo menos en 1,600. Se importaron sin arancel más de 5 millones de toneladas, cuando lo convenido son 2.9 millones.¹⁷⁶

Respecto al sector azucarero, Javier Usabiaga minimizó el problema reduciéndolo a una cuestión entre particulares. Siendo el gobierno, quien debía exigir a Estados Unidos el cumplimiento de lo acordado por los dos congresos, y que unilateralmente no acataba. Al menos en las reglas, existía un compromiso para proteger la industria y exportar a Estados Unidos el excedente del dulce que se calculaba en 650 mil toneladas. El gobierno mantuvo su posición de que las importaciones de fructosa (sustituto del azúcar) dañan a la industria. Si bien afectaba los intereses de los refresqueros y similares, así como el de los importadores y productores; social y económicamente mayor sería el beneficio para la industria y el campo cañero. Desde 1996, se aplican aranceles compensatorios que van de 55.37 a 175.5 dólares por tonelada métrica. La OMC determinó el 22 de junio de 2001, que estos impuestos eran violatorios de las leyes internacionales de comercio. Este fallo complicó la posibilidad de una solución negociada, México hizo notar su intención por apelar dicha resolución. El diferendo está íntimamente ligado al aumento de las cuotas de exportación que debió pasar de 26 mil toneladas en 1999 a 116 mil en el 2001 y a más de 500 mil en el 2002.¹⁷⁷

Los azucareros presentaron un recurso de inconformidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) contra la disposición del gobierno federal y del presidente Vicente Fox de anular en marzo del 2002, el impuesto especial de 20% a los industriales que utilicen alta fructosa establecido por el Congreso el 31 de diciembre de 2001. La Federación quitó este arancel, pero no presionó para que aumentaran las exportaciones, como lo establece el TLCAN y en cambio, autorizó la introducción de 600 mil toneladas de alta fructosa.

¹⁷⁶ Lourdes Galaz, "Página 9". *La Jornada*, 22 de julio de 2001.

¹⁷⁷ *La Jornada*, 14 de agosto de 2001.

El presidente quien tiene la autoridad de eximir o condonar determinados impuestos, pretendió modificar -apelando al artículo 39 del Código Fiscal Federal- el gravamen impuesto a la fructuosa y ceder en el marco del TLCAN a las presiones de Estados Unidos, motivo por el cual se le interpuso una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia, respaldada por 15 entidades que convocaron movilizaciones a nivel nacional para hacer patente el repudio contra la medida que respondía a la presión ejercida por Estados Unidos sobre el comercio de edulcorantes, relegando una vez más a un segundo plano el interés nacional.¹⁷⁸

Los cañeros ya tenían suficiente con los altos costos de los insumos y los precios bajos del azúcar, el retraso de las preliquidaciones, la falta de apoyo técnico para combatir las plagas, y una supuesta política de productividad que sólo se satisface con mayor trabajo y menor salario. Aunque representan alrededor del 10% de la industria, el secretario de Economía Luis Ernesto Derbez reiteró que no destinaría ningún apoyo especial, negando que el desgravar la fructosa obedezca a una instrucción directa del gobierno estadounidense.

La SCJN concluyó por unanimidad de los 11 miembros del pleno, que la exención de ese gravamen transgrede las facultades presidenciales. Sólo la puede tomar el Legislativo, por lo que entró otra vez en vigor. El presidente Vicente Fox, la dictó sin que se renovara ninguna de las situaciones extraordinarias derivadas de fenómenos naturales, sociales o económicos que como presupuestos de su aplicación exige la ley para liberar del pago a dichos contribuyentes.¹⁷⁹

¹⁷⁸ El secretario de Gobernación, Santiago Creel, defendió los resabios del autoritarismo presidencial al señalar que Vicente Fox conoce y ejercerá con plenitud sus facultades, no permitirá que ningún poder se extralimite y continuará enmendando los errores del Congreso cuando lo juzgue pertinente. *La Jornada*, 25 de febrero del 2002. El PRI conformó un frente nacional en defensa del azúcar, realizando la denominada *Marcha de la Solidaridad Cañera* que concentró unas 5 mil personas, especialmente empresarios, dirigentes cañeros y trabajadores de ingenios. *La Jornada*, 9 de marzo de 2002.

¹⁷⁹ Según un análisis (elaborado a petición de la fracción del PRI) de la Consultoría Jurídica del Senado, es inconstitucional que el Ejecutivo haga ajustes fiscales. No tiene facultades para eliminar los impuestos establecidos por el Congreso. De acuerdo con el artículo 31 constitucional fracción IV, sólo el Legislativo puede decretar las contribuciones necesarias para cubrir el gasto público (legalidad tributaria). El segundo párrafo, señala que el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por éste, y crear otras, así como para restringir y prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos, efectos, cuando lo estime urgente para regular el comercio exterior, la economía, la estabilidad de la producción nacional o realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. Esta facultad es exclusivamente en materia de comercio exterior y es conocida en la jurisprudencia como decreto delegado. Una excepción al principio de legalidad tributaria y a otro diverso contenido en el inciso F del artículo 72, llamado principio formal de la ley, en virtud del cual las leyes expedidas por el Congreso sólo pueden ser reformadas, modificadas, derogadas o abrogadas mediante el proceso legislativo que les dio origen y no por otro mecanismo. En el artículo 28 no se detalla como en el 131, la posibilidad de que el

Con la expropiación de 27 de los 59 ingenios que sólo tenían un avance de 35% en la liquidación de la zafra 2000-2001, el gobierno volvió a socializar las pérdidas y a privatizar las ganancias, dejando en entredicho el liderazgo del sector privado en la economía y a la sociedad con la responsabilidad de cubrir el manejo equivocado de esa industria, pues no había institución alguna que los financiara. La SAGARPA, absorbió 11 mil millones de pesos tras el rescate. De los 23 mil millones que podría invertir, sólo recuperaría casi la mitad de esos recursos.¹⁸⁰

Los efectos de la desgravación y el aumento del 40% en los subsidios a granjeros estadounidenses, acrecentaron las amenazas de parar el país y bloquear las fronteras contra el desmantelamiento de las barreras agropecuarias. A partir del 1° de enero de 2003, todos los productos, excepto tres (maíz, leche y frijón, que en 2008 también serán comprendidos) quedaron desgravados. De ahí, la demanda de una moratoria a la entrada de 19 productos más. Para hacerle frente a esta situación, se solicitaron al Congreso, cambios –poco sustanciales pero importantes– de diversas leyes de comercio internacional y de fomento, para que la Secretaría de Economía estuviera en condiciones de aplicar sanciones inmediatas en los casos de queja de productores mexicanos por prácticas de competencia desleal, y hacer más eficiente la canalización de subsidios y apoyos a las cadenas productivas. La eventual suspensión de productos importados, provocaría un encarecimiento de los alimentos, y la revisión del tratado por la experiencia con las hortalizas resultaba inoportuna.¹⁸¹

El gobierno decidió establecer un *blindaje agroalimentario* y la aplicación de una política de subsidios, apoyos y programas de fomento para mejorar las condiciones de productividad y competitividad, y estar en condiciones de enfrentar la apertura de mercados en los tres países integrantes del TLCAN. Estas medidas no son incongruentes con la eliminación de subsidios y barreras arancelarias a nivel mundial, sino una forma transitoria de proteger a los nacionales en

Presidente pueda suprimir impuestos. El argumento de que tendría la atribución de modificar ordenamientos tributarios, se da con base en una legislación secundaria (artículo 39 del Código Fiscal de la Federación). Véase *La Jornada*, 23 de febrero de 2002 y Miguel Ángel Granados Chapa, “Plaza Pública Fructosa”. *Reforma*, 16 de julio de 2002.

¹⁸⁰ *La Jornada*, 4 de septiembre de 2001.

¹⁸¹ La aplicación de una verdadera política de Estado y de soluciones concertadas que partan de la base de exigir el cumplimiento del acuerdo comercial y la defensa de los intereses nacionales, es impostergradable. *La Jornada*, 9 de agosto de 2002.

tanto se logran esos objetivos. Para algunos granos básicos, se previó la aplicación de esquemas por contrato y coberturas de precio que garanticen los ingresos de los productores, y le den certidumbre y viabilidad (flujos presupuestales con mayor flexibilidad para su inversión). Por parte de la SAGARPA, el blindaje contempla: el impulso a las cadenas productivas; reconversión; un sistema financiero rural; programas de investigación y transferencia de tecnología, capacitación y asistencia técnica; sanidad e inocuidad agroalimentaria e información; fortalecimiento de un verdadero federalismo y creación de nuevas oportunidades para el desarrollo de la sociedad rural.

Ante la falta de ingresos, la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), el Congreso Agrario Permanente (CAP) y el Barzón, junto con sindicatos y agrupaciones campesinas, intentaron presionar al gobierno a renegociar la deuda pública. Establecieron una agenda con la Secretaría de Gobernación para analizar los innumerables problemas que afectan el campo, como la falta de financiamiento y apoyo a la comercialización. Con la intención de asumir compromisos y establecer políticas incluyentes, se planteó un *Acuerdo Nacional para el Campo* que partía del establecimiento de un sistema de financiamiento rural que garantice el crédito, precios justos, la creación de nuevas fuentes de empleo, revisar la reforma fiscal, fortalecer la organización campesina, abatir y concluir el rezago, otorgar pensiones a los jornaleros, y el reconocimiento a los servicios ambientales para la conservación de los ecosistemas por parte de los indígenas y campesinos. Pese a que en el discurso, el gobierno federal impulsa la participación social y reconoce a las organizaciones, los campesinos quedaron nuevamente al margen. En el fondo, aún se les concibe como ignorantes e incapaces de presentar propuestas viables.

La permanencia de las actuales políticas y los escenarios que se perfilan respecto a la producción, el empleo, la racionalidad en el uso de los recursos naturales donde se agrega el déficit del agua sobre todo en el norte, el acceso a los alimentos, la estabilidad social, etc. contradicen las perspectivas menos desfavorables. Existe el riesgo de seguir en la inercia y que la acción gubernamental se reduzca a la administración de programas desvinculados entre sí, que sólo dan respuesta parcial y de corto plazo a asuntos regionales sin resolverlos. Entre muchos de los temas pendientes, se encuentran: un mayor apoyo a la Alianza para el Campo, a productos como el maíz, el café, arroz, piña; una agricultura fuera de la OMC y en contra del neoliberalismo; un

mayor presupuesto; la revisión de los acuerdos comerciales sobre biodiversidad, la expulsión de las multinacionales que imponen cultivos con semillas transgénicas; el rechazo a la reforma en materia de derechos y cultura indígenas que no garantiza los derechos de los pueblos indios; modificar el artículo 27 constitucional para que las sociedades mercantiles no tengan acceso a la tierra, los certificados ejidales sólo abren la puerta a nuevos latifundios; elevar a rango constitucional el derecho a la alimentación; zanjar el asunto de los azucareros.

No obstante, Javier Usabiaga rechazó que el campo esté en crisis: el sector agropecuario es el que más ha avanzado, el único que creció en el 2001. Los resultados no se ven en la prensa, sino en la satisfacción de los productores a quienes reconoció su esfuerzo en un año de situaciones difíciles, de los precios más bajos en la historia. No veo dónde esté lo dramático, más que en los precios, pero si con éstos logramos el crecimiento, aún descontando de ese ingreso los recursos fiscales que anteriormente se contenían en el PIB, creo que vamos por buen camino. Existe un aspecto coyuntural, el TLCAN nunca tuvo las políticas adecuadas para que el productor enfrente los problemas de competitividad, pero tampoco se vale echarle toda la culpa de las desgracias. Es falso que no se puedan alcanzar niveles de rentabilidad y productividad.¹⁸²

Para coadyuvar de manera más eficaz en el desarrollo del agro, después de una extensa y muy debatida discusión, se aprobó en el Senado el 7 de diciembre de 2001, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable con 102 votos a favor y uno en contra del PVEM, aduciendo que afectaría muy diversos y vastos ecosistemas. La iniciativa se había sancionado en los últimos meses de la administración de Ernesto Zedillo, pero fue vetada por Vicente Fox al inicio del sexenio por creerla lesiva para algunos sectores.¹⁸³ La legislación en sus más de 380 disposiciones dispersas,

¹⁸² En respuesta a las declaraciones del vicepresidente de la mesa directiva de la Cámara de Diputados, el perredista Erick Villanueva Mukul, quien subrayó que la política aplicada durante los últimos 20 años ha dejado al campo hecho un desastre y esto podría provocar conflictos sociales importantes, Javier Usabiaga sostuvo que aún cuando persisten muchas desigualdades: nunca comulgaré con esa opinión fatalista de que está en ruinas. El trabajo que se realiza para contrarrestar las disparidades es el adecuado: contamos con instrumentos jurídicos y de crédito, con una planeación, y una participación de los estados muy profesional y comprometida. *La Jornada*, 7 de febrero de 2002.

¹⁸³ Entre los elementos que provocaron ese rechazo, posiblemente se encuentre: la conveniencia de privilegiar el desarrollo del mercado interno frente a la competencia internacional; la configuración de un sistema de comercialización que garantice el crecimiento sostenido de la producción y la productividad; la necesidad de puntualizar las responsabilidades del Ejecutivo federal en la negociación y firma de los tratados comerciales; la competencia desigual que ha traído consigo la liberación del comercio, y la urgencia de acelerar el desarrollo agropecuario para favorecer la expansión de la economía nacional. Véase Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, Anexo I, 11 de abril de 2000, publicada el 14 de marzo de 2001.

estaba alejada del interés colectivo de la sociedad rural. El nuevo marco jurídico considera de interés público el desarrollo rural, la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de los demás bienes y servicios, así como, todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población.

Está ley apoya principalmente el desarrollo de industrias agropecuarias, reforzando el dominio que ejercen los grandes productores y los propietarios de agroindustrias sobre los medianos y pequeños productores. Propone apoyos para la capitalización e inversión a mediano plazo para modernizar obras de infraestructura y equipos, pero también podrán emplearse para fincar convenios entre industriales y productores primarios, así como para constituir empresas familiares y colectivas. Con esta disposición se impulsa una mayor concentración del capital rural, los productores más grandes reciben recursos en mayor cuantía. En suma, no ofrece opciones para superar el atraso de las regiones marginadas y tampoco acciones que tiendan a una distribución más equitativa del ingreso (y del valor) generado en la producción del sector primario. Tiene muchas limitaciones, no representó la panacea, pero tampoco se podía seguir demorando, sobre todo porque la situación es adversa y la subordinación alimentaria del extranjero es cada vez mayor.¹⁸⁴

Por su parte, el programa sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006, tiene como meta dejar atrás los subsidios y el paternalismo, por apoyos que generen agronegocios, capacidades permanentes y capital. El plan fue diseñado bajo la premisa de que el campo tiene que ajustarse a las nuevas reglas del juego económico. Pone énfasis en la conversión del concepto de incremento a la producción en uno de rentabilidad, una cultura que genere la creación de negocios y la conservación y uso adecuado de los recursos naturales, busca equilibrios territoriales y nuevas actividades económicas, no necesariamente agropecuarias o pesqueras para ofrecer a los habitantes rurales otras opciones económicas sustentables que promuevan su desarrollo e incorporación al mercado. La realidad es que muchos de los productores rurales no producen para obtener ganancias, sino para satisfacer sus necesidades alimentarias básicas.

¹⁸⁴ Fernando Paz Sánchez, "La agricultura en 2001", en Raúl Delgado Wise et-al, op. cit., p 56.

El plan sexenal establece la adopción de políticas diferenciadas no especiales o preferenciales que permitan acortar la distancia entre regiones y productos. Impulsa la formación de negocios, sobre todo medianos y pequeños, así como de proyectos productivos, reinventando todo el sistema financiero para hacer de él un ejemplo de honestidad y eficiencia. Banrural se convirtió en el banco central, encargado de llevar recursos a los campesinos. Paralelamente a la reactivación económica, se aceleraría la regularización jurídica. Para revitalizar las actividades agrícola, ganadera y pesquera, se buscarían esquemas de venta más justos. La comercialización se volvió un elemento clave en el nivel del ingreso. Ante la falta de articulación de las cadenas productivas, resultaba prioritario mejorar las condiciones del mercado interno y externo. Para coadyuvar en el apoyo al desarrollo rural, se instituyó una comisión intersecretarial.¹⁸⁵

Para la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo (ANEC), el plan sólo refleja buenos deseos, propósitos y lineamientos administrativos. Un trámite burocrático para cumplir con lo que establece la Ley de Planeación. Carece de metas económicas, sociales y ambientales que puedan ser cuantificadas o evaluadas por todos los involucrados en el desarrollo del campo. Muestra falta de voluntad para hacer una política sectorial concertada que pueda ser un verdadero instrumento de dirección de los esfuerzos de todos los sectores productivos. Tampoco responde a una política central y coherente que supere las limitaciones y contemple a los productores, ni retoma a la Ley de Desarrollo Rural para recuperar la soberanía y seguridad alimentaria basadas en el fomento y la producción interna de alimentos. Las cifras de crecimiento de 3 a 5% son muy genéricas, no expresan valores concretos: el PIB sectorial, la producción interna con respecto a la población, la reducción del déficit de la balanza comercial y la pobreza rural, entre otros aspectos.

La postura de la ANEC contrastó con la de Javier Usabiaga, quien aseguró que con dicho programa se sentarían las bases para el desarrollo consolidado del sector agroalimentario en los

¹⁸⁵ El plan no considera que en el campo trabajan millones de productores, que no cuentan con recursos naturales ni apoyos financieros para transformarse en empresarios. Sin contar, que no todos tienen como meta el agronegocio. Generalmente, los que se quedan con las ganancias son los particulares: personas ajenas a las comunidades rurales, empresarios nacionales o extranjeros que aprovechan los recursos naturales y la mano de obra barata. El propio Javier Usabiaga aceptó que el productor rural solamente recibe en promedio, 16% del precio final de sus productos. El valor agregado de la producción rural podría ser retenido en mayor proporción por los productores primarios, siempre que se establecieran y respetaran reglas y mecanismos de comercialización, que atendieran ese principio en el momento de fijar los precios rurales. *La Jornada*, 12 de enero de 2002.

próximos 25 años, pues lleva una visión a futuro. Propuso terminar con las acciones dispersas de las dependencias gubernamentales y lograr una verdadera coordinación; cambiar los términos de intercambio desfavorables entre los espacios rural y urbano; impulsar un modelo de planeación estratégica en el ámbito de la investigación científica y tecnológica; fortalecer los instrumentos de crédito, a la fecha la banca de desarrollo participa únicamente con 25% de los requerimientos financieros de los productores, y consolidar las operaciones de la bolsa de físicos.

El plan sectorial agrario presentado por la secretaria de la Reforma Agraria, María Teresa Herrera Tello, destacó que la meta es "establecer una nueva política pública agraria que coadyuve en el combate a los círculos viciosos de la pobreza y marginación en el campo". Como en las administraciones anteriores, la prioridad fue otorgar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, y fomentar el acceso a la justicia y el desarrollo agrario integral, promoviendo la integración de proyectos productivos no agrícolas en áreas de baja rentabilidad agropecuaria que propicien un equilibrio entre población, territorio y medio ambiente.¹⁸⁶

3.1.6 Política Exterior.

De acuerdo con el artículo 89 constitucional fracción X, las facultades presidenciales en la materia son: dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. También regula con cierta discrecionalidad la entrada y salida de extranjeros; dispone de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, del Ejército terrestre, de la

¹⁸⁶ No obstante, el secretario de Gobernación, Santiago Creel dejó en claro: que no se pueden satisfacer todas las demandas de tierra y menos aquellas que carecen de fundamento. A juicio del gobierno actual, la reforma agraria ya concluyó. Craso error, hay miles de conflictos irresolubles en Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Hidalgo y Veracruz. El problema no es sólo de tenencia de la tierra y de delimitación, es de pobreza y recursos. Los escándalos por el conflicto de intereses en el que se desempeñan los funcionarios, y el descontento crecen en los ejidos y comunidades. Los mil millones de pesos que se le asignaron a la Secretaría de la Reforma Agraria como presupuesto resultaron insuficientes, más aún con la resolución de la SCJN de entregárselo a los clientes del presidente del Senado, Diego Fernández de Cevallos quien encabeza un próspero despacho de abogados -puesto que no hay limitación alguna para el trabajo personal de los legisladores-, cuya tarea se hizo pública por la dimensión y naturaleza de los negocios que patrocina. De ahí la necesidad de una reforma profunda del Poder Ejecutivo y del Legislativo, que evite a los legisladores litigar asuntos particulares. El desenlace le costó 1,214 millones de pesos al gobierno. La Secretaría de la Reforma Agraria, quedó obligada por varios mandamientos judiciales a cubrirlos en breve a los propietarios de un predio de 33 hectáreas mal expropiado en 1984. Por lo que pidió a Hacienda, una asignación especial en el presupuesto, aparte del suyo corriente para contestar a esa exigencia. La petición fue ignorada y cuando la urgencia de pagar llegó casi al límite, trasladó el conflicto a la Cámara de Diputados a sabiendas de que por estar en receso, correspondería conocer del caso precisamente al *Jefe* que preside la Comisión Permanente, siendo éste un asunto entre el Poder Judicial y el Ejecutivo. Miguel Ángel Granados Chapa, "Plaza Pública: Fox y Diego". *Reforma*, 3 de julio de 2002. Véase también *La Jornada*, 28 de enero y 8 de agosto de 2002.

Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación; así como de la Guardia Nacional, con la autorización del Senado, y declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión. En tanto jefe de Estado, determinaba todos estos aspectos sin que existiera freno alguno en el Senado, cuya participación había sido más bien modesta hasta las elecciones del 2000, cuando se consigue la alternancia en el poder presidencial.

En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos (respeto a la soberanía); la no intervención; la solución pacífica de las controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales. Estos lineamientos entraron en un proceso de cambio, principalmente durante la gestión en la Secretaría de Relaciones Exteriores de Jorge Castañeda, con la oposición de varios legisladores priístas, perredistas e integrantes del verde ecologista, quienes le hicieron varios señalamientos en torno a no modificar la tradicional política exterior.¹⁸⁷

Se trataba de insertarnos de manera activa en el escenario mundial; colocar al país en un punto de vanguardia y liderazgo en la construcción y debate del nuevo sistema legal que se ha venido creando en esta última década, a veces de manera formal pero también informal; sobre todo en temas de derechos humanos, de índole económica, social y cultural; salud, alimentación y/o un salario justo; la situación de los pueblos indígenas, minorías; democracia, combate al crimen organizado transnacional y delitos conexos, degradación ambiental, migración, seguridad y cuestiones de género.¹⁸⁸

La comunidad mundial y México en lo particular, deben impulsar las acciones para fortalecer al derecho internacional, el Estado de derecho, perseguir la paz, desterrar la violencia, y lograr un

¹⁸⁷ Sin contar su mala relación con los medios y con el Poder Legislativo. El Senado le expresó su desacuerdo, retrasándole durante más de medio año, 11 ratificaciones diplomáticas por sus declaraciones sobre Cuba, su incondicional apoyo a Estados Unidos después de los ataques del 11 de septiembre de 2001 y los continuos viajes del presidente Fox, de los que fue un asiduo promotor. Aunque sancionó el nombramiento de 44 embajadores y cónsules, *congeló* el procedimiento hasta que accediera a retirar como embajadora especial de derechos humanos a Mariclaire Acosta.

¹⁸⁸ Jorge Castañeda, "El nuevo activismo internacional mexicano". *Enfoque*, 23 de septiembre de 2001, pp. 14-17.

orden económico y social más equilibrado y justo mediante la cooperación para el desarrollo económico y social, y el desarme. En ese sentido, se ratificó el acuerdo para la creación de la Corte Penal Internacional con sede en Italia, y que podrá juzgar los crímenes de lesa humanidad y los políticos: el denominado Estatuto de Roma. El Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea y ocho instrumentos jurídicos, entre ellos el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Asimismo, asumió la presidencia del Foro de cooperación Económica Asia Pacífico (APEC), con el objetivo de promover la apertura comercial y la globalización. Las cumbres que se han venido realizando en Monterrey, Cancún y recientemente Guadalajara, sirvieron también para estrechar relaciones con la Organización de Estados Americanos (OEA), América del Norte y la Unión Europea. De igual forma, para superar el atraso del sur y sureste del país e impulsar la conformación de una nueva región supranacional en la frontera sur, se propuso el Plan Puebla-Panamá y otro en el norte para avanzar en la consolidación de la región binacional, llamada Tex-mex.

Entre lo positivo de la primera parte del presente gobierno, se encuentra el activismo de la nueva política exterior: el acceso de México al Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) -después de una larga y complicada negociación-, como miembro no permanente durante el periodo 2002-2003. A lo que muchos diplomáticos experimentados se opusieron, pues no resultaba del todo claro qué beneficios se podrían obtener. Su actuación fue sobresaliente al estar a favor del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, destacándose por su abierto rechazo a la guerra en Irak, disintiendo con su tradicional aliado estadounidense.¹⁸⁹

Pasando por alto este singular hecho, lo verdaderamente importante ha sido afianzar estratégicamente las relaciones con Estados Unidos. Los problemas mundiales, la guerra en

¹⁸⁹ Tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, que derrumbaron las torres gemelas en Nueva York y el ataque al Pentágono, Estados Unidos se insertó en una guerra absurda para demostrar su poderío militar al mundo y resarcir los agravios producidos ante la incapacidad demostrada en la captura de uno de los principales culpables, Osama Bin Laden. Los escándalos financieros (Enron y World Com) y la recesión económica pasaron oportunamente a un segundo plano, siendo superados por una redituable economía bélica. Federico Reyes-Heroles, "Irresponsabilidad". *Reforma*, 15 de enero de 2002.

Afganistán, las acciones contra el terrorismo apoyadas por la ONU y la OEA, contaron con el respaldo y colaboración no militar del gobierno. De la relación comercial, se pasó a una inédita cercanía en el terreno militar y a la posibilidad de conformar una alianza que involucre al país en futuras acciones bélicas de las fuerzas armadas norteamericanas. Anteriormente, México se había negado a suscribir el tratado de defensa recíproca (TIAR) elaborado en plena guerra fría. En la actualidad, existe un acuerdo con Estados Unidos y Canadá denominado *fronteras inteligentes* que incluye una política energética común. El proyecto es totalmente injerencista, la seguridad de la frontera dejará de ser una responsabilidad para las autoridades mexicanas.¹⁹⁰

Uno de los mayores fracasos ha sido el no haber podido concretar un acuerdo migratorio duradero, justo y suficiente, en suspenso y sujeto a los vaivenes políticos y bélicos. El debate se reabrió, frente a las elecciones presidenciales de aquel país. Buscando el voto latino, George W. Bush presentó una propuesta mínima que no recoge las aspiraciones nacionales, consistente en conceder permisos para laborar en Estados Unidos por tres años prorrogables a ciertos trabajadores indocumentados. Pretende incentivar el retorno de los migrantes a sus lugares de origen y no otorgará permisos suficientes para resultar significativo. Los patrones que contraten a los inmigrantes podrían al vencimiento, finalizar la relación con sus empleados sin que éstos puedan hacer valer derechos ni prerrogativas laborales de ninguna índole. Este esquema de visas de trabajo temporal operaría como un instrumento de control con los residentes extranjeros, además de utilizarlos en el juego comicial. En contraparte, México había planteado la legalización de indocumentados, más visas, terminar con las fatalidades de la frontera y engendrar desarrollo en las comunidades de origen.¹⁹¹

La política migratoria supone por encima de algunos logros parciales alcanzados, una mayor subordinación del país a los intereses estratégicos geopolíticos (seguridad hemisférica) y geoeconómicos (aprovechamiento de las ventajas que ofrece el país en fuerza de trabajo barata y recursos naturales) de Estados Unidos.

¹⁹⁰ Al igual que Jorge Castañeda, el presidente Vicente Fox respaldó la acción militar estadounidense en Afganistán en el programa Larry King Live de CNN, recibiendo duras críticas de todos los partidos en México, incluyendo el PAN. “Latente desconfianza entre Estados Unidos y México”. *Enfoque*, 9 de diciembre de 2001.

¹⁹¹ *La Jornada*, 9 de enero de 2004.

Entre los aciertos de esta administración, encontramos: la matrícula consular y el Programa *Paisano* que busca advertir sobre los riesgos a los indocumentados que intentan cruzar ilegalmente la frontera con Estados Unidos, y de esta manera prevenir y/o en su defecto reducir las muertes que por esta causa se producen. Así como, el fallo de la Corte Internacional de La Haya que intentó detener la ejecución de mexicanos en cárceles norteamericanas, sentando un precedente en la materia.

Por otro lado, las relaciones diplomáticas con Cuba atravesaron por momentos difíciles. En este tópico, no habría que quitarle méritos al ex canciller en la guerra de declaraciones sostenida con el comandante cubano Fidel Castro, a raíz de lo ocurrido en la cumbre de Monterrey, que terminaría con el voto mexicano en la ONU a favor de los derechos humanos en la isla y consecuentemente, en la difusión que Castro haría de la grabación de la entrevista telefónica que tuvo con Vicente Fox, en la que éste pedía la salida del primero de dicha cumbre, ante la inminente llegada del presidente norteamericano George W. Bush, poniendo en evidencia la inexperiencia e inmadurez política de nuestro presidente en el plano nacional e internacional, pese a contar con algunas muestras de solidaridad y apoyo.¹⁹²

El gobierno mexicano volvería a votar a favor de los derechos humanos, desatándose una vez más la polémica con la captura y extradición de Cuba del empresario Carlos Ahumada emplazado por fraude, a raíz de los *videoescándalos* que mostraron la corrupción de algunos funcionarios del Distrito Federal a principios del 2004, fuera manejada políticamente en perjuicio del gobierno federal al sacar a relucir ciertas declaraciones que confirmaban la teoría del complot, buscando desacreditar al jefe de gobierno del Distrito Federal. Esta conflictiva relación tuvo su punto culminante con la visita de funcionarios cubanos, quienes al entrevistarse con varios dirigentes políticos mexicanos, fueron acusados de *entrometerse* en asuntos de política interna, suscitándose la expulsión del embajador cubano y el retiro de la embajadora mexicana, en una decisión

¹⁹² Algunos políticos, principalmente priístas y perredistas que continúan exaltando las virtudes de la revolución cubana y sus logros, soslayando la verdadera situación dictatorial de la isla que afecta los derechos humanos y las libertades civiles, criticaron al presidente Vicente Fox y al canciller Jorge Castañeda por haberse reunido con representantes de la disidencia cubana. La toma de la embajada de México en Cuba, derivó del erróneo discurso dictado por Jorge Castañeda, de que sus puertas estaban abiertas para los que quisieran salir, sobreviniendo la desbandada.

apresurada que alimentó el enfrentamiento verbal entre las autoridades de ambos países y las suspicacias de que Estados Unidos estaba detrás de este embrollo.

Cabe señalar que desde que Vicente Fox era candidato, el manejo de la política exterior se convirtió en una de sus prioridades, relegando a un segundo plano, el ámbito interno. Sus constantes viajes al extranjero bajo el supuesto de atraer inversiones, prometiendo irresponsablemente la apertura de los sectores estratégicos de la economía (energético y eléctrico), sin contar con el aval del Congreso y subrayando el peso de la democracia de la que él mismo se considera producto, lo evidenciaron. Políticamente ha sido severamente cuestionado, la oposición en el Senado llegó al grado de prohibirle en una ocasión su salida. Igualmente, sus constantes lapsus se han convertido en objeto de varios extrañamientos y llamadas de atención por parte de algunos legisladores.¹⁹³

3.2 El Presidente y la Política Social.

La postura del presidente es trascendental, si se pretende arribar a niveles de bienestar que beneficien a la población en su conjunto, y al avance de instituciones sociales y políticas que garanticen la viabilidad de un proyecto integrador de desarrollo sustentable. El Estado y el presidente aparecieron como promotores fundamentales de las políticas de carácter social (legitimidad material), fundadas en los bienes y servicios proporcionados a la población.

El modelo neoliberal coloca en un lugar central al mercado, considerado como el mecanismo más eficaz para la asignación de recursos, aunque no necesariamente el más equitativo. La pobreza es un fenómeno histórico y estructural, asociado a las medidas de reforma económica que aumentaron la desigualdad: políticas ortodoxas de estabilización, ajustes macroeconómicos y cambio estructural, apertura comercial, reducción del papel del Estado en la economía

¹⁹³ Algo parecido ocurrió en el periodo de Ernesto Zedillo, a quien también en una ocasión, el Legislativo le negó permiso para salir del país. Los legisladores han formulado varios extrañamientos al Ejecutivo federal, además de una veintena de exhortos sobre diversos temas y una crítica puntual por sus constantes viajes al extranjero. El Ejecutivo debió suspender una visita de Estado a Argentina, por los cuestionamientos de los senadores y la virtual advertencia de priístas y perredistas de que votarían en contra de esa gira. Al autorizarlo a salir del 8 al 11 de noviembre de 2001, los priístas le recomendaron "de manera enfática" evitar "las fallas, improvisaciones y errores que han expuesto al país y a la institución presidencial a desgastes innecesarios", exigiéndole comportarse de forma correcta. *La Jornada*, 1 de diciembre de 2001.

(desregulación, privatización). Las consecuentes crisis (1982-1983, 1986, 1995 y 2001) y caídas radicales del PIB, significaron retrocesos en el crecimiento económico y en las condiciones de vida de la población. La crisis fiscal del Estado, se utiliza como argumento para disminuir los recursos destinados a fines sociales. Los fondos disponibles son focalizados a grupos considerados de mayor riesgo o vulnerabilidad, que no pretenden ni logran hacerlos pasar a estratos superiores de bienestar.

Entre las críticas más frecuentes a las políticas y los programas sociales se encuentran: *a)* el predominio de una visión asistencialista en la atención a la pobreza; *b)* la existencia fragmentada de múltiples programas que atienden necesidades parciales de los beneficiarios; *c)* el debilitamiento de instituciones públicas de beneficio social (Conasupo, Diconsa, Banrural, etc.); *d)* la reducción del gasto público social que disminuye los resultados y afecta el funcionamiento de los programas; *e)* la desaparición o reducción de algunos subsidios de impacto social sin evaluación previa o sin alternativas de cobertura para los beneficiarios; *f)* las estrategias que impulsan el capital humano (individualistas) sobre el capital social y sin capacidad de adaptación a las diferentes realidades regionales; *g)* el impulso excesivo de programas focalizados respecto de los universales, sin alternativas frente a la supresión de programas previos; *h)* fallas de instrumentación en algunos programas; errores de inclusión y exclusión, descoordinación, dispersión, duplicidad, discrecionalidad, etc.; *i)* carencia de sistemas de evaluación para la toma de decisiones, entre otras. En general, predominan las visiones sectoriales.¹⁹⁴

El presidente Vicente Fox, planteó una política de inclusión y equidad: *un humanismo moderno, emprendedor y socialmente responsable*: “Impulsamos un proyecto humanista e innovador en el que la persona y su familia son lo más importante, con estrategias que propicien la corresponsabilidad de quienes las obtienen y la realización de las personas en todas sus dimensiones, poniendo fin al paternalismo y al asistencialismo”.

¹⁹⁴ Las líneas de acción en política social se centraron en: *a)* diseñar nuevas estrategias que impulsen programas con enfoque económico-productivo para generar oportunidades laborales y de inversión; *b)* aumentar el gasto social federal, estatal y municipal destinado al combate a la pobreza; *c)* integrar esfuerzos conjuntamente con los beneficiarios mediante estrategias adaptadas a espacios micro-regionales; *d)* ampliar la cobertura de servicios de salud y educación en zonas rurales; *e)* descentralizar funciones y recursos al orden municipal; *f)* evaluar sistemáticamente las reglas de operación de los programas y reducir la discrecionalidad en su manejo; *g)* sancionar las prácticas de clientelismo o corporativismo *h)* redefinir criterios de asignación de recursos fiscales, *i)* informar y rendir cuentas a la sociedad, entre otros. Adolfo Sánchez Almanza, “Pobreza y distribución del ingreso en México. Antecedentes y perspectivas”, en José Luis Calva, op. cit, p 283.

Varias de las ofertas que Vicente Fox realizó en su campaña para promover el *desarrollo humano* fueron integradas al Presupuesto de Egresos de la Federación para 2001, que aumentó las participaciones destinadas a educación básica y superior, salud, pensiones, apoyos al campo y a la comercialización agrícola, vivienda, pesca, infraestructura carretera y a una gran cantidad de rubros que enfatizaron su carácter social. Para el 2003, se autorizó un gasto por 681,955.6 millones de pesos, equivalente al 61.6% del total de las erogaciones programables y al 10.4% del PIB estimado. Las mayores erogaciones se ejercieron en educación, salud y seguridad social, que en conjunto representaron el 84.7%, así como en vivienda y desarrollo comunitario equivalentes al 15.3%.

El gasto social se ha concentrado en tres aspectos: *a)* el mantenimiento de coberturas universales en aquellos servicios de carácter asistencialista cuya desaparición puede representar altos costos políticos, *b)* la privatización selectiva en servicios no esenciales, y *c)* la focalización de la atención estatal en algunas regiones o sectores críticos.¹⁹⁵

Se mantuvo el diseño de políticas y programas sociales de corte neoliberal con enfoques individualistas, asistencialistas y focalizados: Procampo y Progresá, instrumentados por los ex presidentes Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, respectivamente. El primero, tuvo un impacto inmediato en el apoyo al consumo de los beneficiarios por la transferencia de ingresos. Su objetivo, fue romper los círculos intergeneracionales de pobreza extrema asociados con niveles de fertilidad, desnutrición, mortalidad infantil y deserción escolar. Empezó a operar durante el 2001, en localidades semiurbanas de hasta 75 mil habitantes donde las condiciones de miseria urbana y rural son radicalmente distintas. El segundo, surgió a finales de 1993 y marcó el inicio de la modificación de los esquemas de apoyo a los campesinos, otorgándoles 873 pesos por hectárea.¹⁹⁶

La desigualdad se refleja no sólo en la mala distribución del ingreso, sino en los indicadores de esperanza de vida, nutrición, escolaridad y morbilidad. Según Vicente Fox, ésta debía ser resuelta

¹⁹⁵ Adolfo Sánchez Almanza, op. cit., p 284.

¹⁹⁶ *La Jornada*, 23 de enero de 2002.

bajo dos condiciones: 1) creación de instituciones capaces que favorezcan la igualdad de oportunidades y 2) mayores beneficios a los miembros de la sociedad que se encuentran en una situación especialmente vulnerable. Con base en la experiencia y el análisis, indicó que los países reducen la pobreza con mayor rapidez cuando definen los dos pilares del progreso: la creación de un buen clima para la inversión que incentive a las empresas y a los agricultores grandes y pequeños a dar empleo, y aumentar la productividad e invertir en los pobres.¹⁹⁷

La Secretaria de Desarrollo Social, Josefina Vázquez Mota, presentó el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, con el lema *Superación de la pobreza, una tarea contigo*. Tomando en cuenta que la eficiencia económica no es sinónimo de desarrollo humano, ni de mejor distribución de la riqueza, tiene el desafío de impedir que los recursos queden atrapados en las instituciones o por los funcionarios, por ineficiencia o falta de transparencia.

En suma, se trazaron cuatro grandes estrategias: 1) avance y ampliación de las capacidades, a través de programas que permitan a cada persona elegir lo que quiere ser y hacer; 2) generación de oportunidades, para que cada ciudadano o familia pueda acceder a mejores condiciones de vida por su propio esfuerzo: programas de empleo temporal; mejoramiento, regularización y posesión de la vivienda rural y urbana; ahorro y crédito popular; recuperación ambiental de bosques y agua; educación para la vida y el trabajo a jóvenes y adultos; caminos rurales transitables; cobertura eléctrica; paquetes básicos de servicios de salud (seguro popular); telefonía rural; drenaje; infraestructura educativa básica; agua potable; una unidad de servicios de Diconsa; pisos firmes de cemento en todas las viviendas, y circuitos de actividad productiva conformados por una caja de ahorro y proyectos para los campesinos; 3) protección social, vía el fortalecimiento y afianzamiento de las instituciones, para que se tenga la seguridad y garantía del ejercicio pleno de sus derechos y la integridad de su persona y bienes; 4) un patrimonio básico: vivienda digna, seguridad jurídica de la propiedad, posibilidad de ahorro, y equidad que dé voz y

¹⁹⁷ En la visión liberal del Siglo XIX, se transfería al individuo la responsabilidad de resolver su sobrevivencia con la mínima participación del Estado. La atención a la pobreza estaba a cargo de instituciones filantrópicas. En el Siglo XX, se desarrollaron varias formas de Estado-nación; con los procesos de desigualdad y diferenciación social surgió el Estado benefactor que cumplía funciones redistributivas a través de políticas sociales que pretendían cubrir los derechos básicos y la equidad mediante la provisión de bienes y servicios a la población. Generalmente, establecen normas mínimas o básicas de sobrevivencia; no resuelven las causas que la generan. Adolfo Sánchez Almanza, op. cit., p 279.

poder a los grupos vulnerables y a quienes han sido víctimas de la discriminación o la exclusión.¹⁹⁸

El eje fundamental del gobierno foxista en la materia, se denominó oficialmente *Contigo y/o Oportunidades*, el cual reemplazó al Progresá. Aglutina y coordina a diversos programas de corte social que se integran entre sí, pero no se funden. Los programas federales de combate a la pobreza, se enfocaron al aprovechamiento y generación de capacidades productivas. Buscan aliviar la pobreza extrema de individuos y hogares, mediante dotaciones de capital: que la gente de menores recursos tenga acceso a salud, educación, una mejor calidad de vida y un ingreso suficiente, así como, a los bienes y servicios indispensables; que adquiera las habilidades y aptitudes para construirse un mejor futuro, y participar en las decisiones que dan forma a sus vidas (la superación individual de quienes se han quedado por falta de oportunidades). Se centró en el impulso al financiamiento de proyectos productivos a través de empresas, cooperativas y cajas solidarias, vía créditos a habitantes de las áreas rurales y capacitación laboral. Para encargarse de la distribución de los pagos a los beneficiarios se creó una nueva institución crediticia o banca popular, el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi).

Lo anterior, no significaba dejar de atender en términos asistenciales a aquellos que lo necesitaran. *Oportunidades* beneficia a más de tres millones de familias y se ha reforzado en las ciudades, alcanzando a un mayor número. Para el cumplimiento de las metas trazadas converge el trabajo en equipo de las secretarías de Educación Pública, Salud y del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), los gobiernos estatales y municipales, así como la banca social y el sistema de cajas de ahorro popular. Para asegurar la transparencia y supervisión externa de los recursos, se distribuyeron –acorde a las condiciones e infraestructura- tarjetas de débito entre los beneficiarios y se fortaleció el Sistema Integral de Información Operativa, poniendo fin a la figura de los "promotores" que fueron sustituidos por un comité colegiado con vocales de los organismos y comunidades involucradas. Instituciones académicas nacionales, son las encargadas de evaluar los logros. Al tiempo, que se lleva a cabo una "campana de apartidismos" en estados donde se celebran elecciones.¹⁹⁹

¹⁹⁸ *La Jornada*, 23 de enero de 2002.

¹⁹⁹ *La Jornada*, 7 de marzo de 2002.

Según cifras de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en el 2001, se atendió a alrededor del 59% de la población total en “pobreza extrema” estimada oficialmente en 27.5 millones de personas, sin considerar a los pobres definidos como moderados y, por lo tanto, no beneficiarios de estos programas: 3.2 millones de familias que equivalen a 16.2 millones de personas (un promedio de 5 miembros por familia) en 68 mil localidades de 2,312 municipios. La meta para el 2002, fue atender a 4.2 millones más, es decir 21.2 millones de personas, el 77% del total. El presupuesto alcanzó 7,067 millones de pesos, 1,667 pesos por familia beneficiaria, 333 pesos por persona al año.²⁰⁰

Durante el 2002, para sentar las bases de una red de abasto alimentario se reestructuraron Liconsa y Diconsa, que involucraban un programa de abasto rural para llevar alimentos de la canasta básica con productos de calidad y a precios accesibles a las zonas más apartadas y semiurbanas. Para cubrir al 93% de la población que habita en zonas marginadas, y hacer más eficiente y eficaz la labor de los programas. Los campesinos e indígenas -sus principales beneficiarios- se ahorran entre un 12 y 15%, el subsidio lo empleaba el gobierno para liquidar el costo de transportación. Ernesto Zedillo, benefició a 30 millones de personas. Vicente Fox, redujo su cobertura a un promedio de 20 a 25 millones, pero se mantiene en el 97% de los municipios bajo el principio de corresponsabilidad; las comunidades son las encargadas de organizar y administrar las 23 mil tiendas de abasto. Con la participación de la Secretaría de Salud, se cuidaron los costos de operación con mediciones de impacto-nutrición, y talla y peso en los niños, vigilando que los productos sirvan realmente a la alimentación. El presupuesto se sostuvo en el 2000 y el 2001, con 515 millones de pesos y en el 2002, sólo tuvo un aumento de 20 millones. El Congreso adicionó otros 120 millones.²⁰¹

Para combatir la pobreza, y encarar la protección y adecuada explotación de los recursos del medio ambiente, el gobierno anunció un *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio* a fin de maximizar su eficiencia económica, garantizando la cohesión

²⁰⁰ Véase, *Los Criterios generales de política económica para el 2001*. Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), diciembre de 2000.

²⁰¹ La desaparición de Liconsa y Diconsa propiciaría que la iniciativa privada entrara a regular el mercado, lo que podría funcionar si el país fuera descentralizado. Retirar al Estado, sería abrir la puerta a los cacicazgos locales. Entrevista a Josefina Vázquez Mota, Secretaria de Desarrollo Social. *La Jornada*, 6 de diciembre de 2001.

social y cultural, y orientar la expansión urbana: un suelo apto como instrumento de soporte para la vivienda. Un sistema urbano en sinergia con el desarrollo regional en condiciones sostenidas y sustentables. El *Programa de Atención a la Pobreza Urbana y Semiurbana* con un presupuesto de 400 millones de pesos, se condujo a atacar las causas que provocan la miseria y la desigualdad en las ciudades. Inició con casi 250 millones en el 2002, principalmente en las zonas fronterizas, donde se presentan con más severidad la violencia familiar, alcoholismo, drogadicción, rompimiento del tejido social, migración, invasiones y falta de vivienda, haciéndolo extensivo a los ingenios azucareros, por los niños que trabajan en la zafra. Frente a los 15 mil millones que operaba el Progresá, los recursos resultaron insuficientes.²⁰²

El programa *Adopta una comunidad*, tiene el objetivo de que microrregiones de alta marginación y migración salgan de la miseria, creando condiciones para arraigar a la mano de obra, desplegar los talentos de la población e impulsarlos a alcanzar mayores niveles educativos y defender las fuentes de trabajo aunque los salarios crezcan poco, a través de un esquema de coinversión entre los tres niveles de gobierno y la iniciativa privada. Asimismo, se convocó a los trabajadores mexicanos en Estados Unidos (que en el 2001 transfirieron al país más de 9 mil millones de dólares) a invertir en sus comunidades de origen: por cada dólar, el gobierno se comprometió a poner otros tres y atender a alrededor de 1,400 microrregiones. Con estos recursos se promovió la creación de centros comunitarios donde se ofrecen servicios de apoyo para proyectos productivos, crédito, financiamiento e Internet. En apoyo a las comunidades rurales e indígenas, se impulsaron 2 mil obras de infraestructura social en beneficio de más de 2 millones de personas.

En salud pública, se instrumentó una "Cruzada Nacional por la Calidad de los Servicios de Salud" durante el 2001, con acciones de capacitación y asesoría a personal directivo y operativo; de reestructuración en el plano institucional y de divulgación, evolución de indicadores y tareas de evaluación de resultados en las entidades, lo que permitiría reducir los tiempos de espera para consultas y urgencias en 50%, avanzar en el abasto oportuno de medicamentos e incrementar la información que reciben los pacientes en un 40%. Dentro del programa *Arranque Parejo en la Vida*, han sido atendidas un millón de mujeres embarazadas y niños menores de dos años, con lo

²⁰² *La Jornada*, 8 de marzo de 2002.

que se ha reducido la mortalidad materna en 14.6%, superando en dos años lo que se había alcanzado en los 10 anteriores.

En el 2003, se modificó la Ley General de Salud creándose el Sistema de Protección Social en Salud, que establece la obligación del Estado de apoyar financieramente la atención a la salud de las familias no derechohabientes de la seguridad social. La reforma busca reemplazar el modelo asistencial para la población no cubierta por las instituciones públicas. El costo estimado del llamado *seguro popular*, asciende a 7 mil pesos anuales por familia; sólo se cobran 240, cubriendo el resto el gobierno federal. Medio millón cuenta con la seguridad social que antes no tenía, y gradualmente, se dará una mayor cobertura. A partir de un convenio, se puede contar con seguros médicos a bajo costo, incluso para aquellos que trabajan en el sector informal, lo que implica apoyar a un número significativo que anualmente tienen que hacer frente a estos gastos imprevistos. A la fecha, se han puesto en operación: 685 centros de salud, 60 hospitales y 11 unidades. Las instituciones encargadas de la seguridad social (IMSS e ISSSTE) se enfocaron en el fortalecimiento de sus finanzas, para satisfacer sus principales obligaciones de atención de los seguros, y cumplir con el otorgamiento de prestaciones y servicios en beneficio de sus pensionados y población derechohabiente en general.

En materia de acceso al financiamiento, se buscó impulsar con una visión empresarial el diseño y operación de proyectos productivos viables, facilitando el acceso inicial al crédito y al microcrédito para el progreso de la región sur-sureste, la aportación de capital de riesgo y la provisión de capacitación en la conformación de empresas. Un fondo por 1,473 millones de pesos para la micro, pequeña y mediana empresa que crearía 46 mil empleos, 96 mil créditos a 670 mil personas y 108 mil microempresas. De igual forma, para que las familias pudieran emprender "pequeños negocios" mejor conocidos coloquialmente como *changarros*, se destinaron 200 millones en una primera etapa; entre 700 y 30 mil pesos vía organismos no gubernamentales a cargo de la administración de los recursos, evaluación de los proyectos y del establecimiento de las garantías sociales, de los cuales muy pocos, llegaron realmente a concretarse. La banca social que comprende al Bansefi y a las cajas de ahorro, incrementaron la atención a los emprendedores

de ingresos bajos y medios con una red de 753 puntos en todo el país, y 724 millones, que ha permitido otorgar 692,168 créditos.²⁰³

La política de vivienda, plantea revertir la precariedad de las condiciones físicas del parque habitacional existente y satisfacer las necesidades anuales de vivienda nueva. En los últimos dos años, alcanzó el mayor dinamismo de la última década. Se promovió el bienestar de los grupos más vulnerables de la sociedad, mediante múltiples acciones que impulsan la integración y los desarrollos individual, familiar y colectivo, así como nuevas iniciativas para su atención: los Centros de Promoción para la Infancia en Situación de Calle, el Consejo Nacional Consultivo para la Integración de las Personas con Discapacidad, el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa, y el Plan Gerontológico Nacional 2003-2006.

Para el mayor desarrollo de los pueblos indígenas, se diseñó una estrategia orientada a transformar el modelo de atención considerando el fortalecimiento de las instituciones, la reasignación de funciones y la creación de espacios de interlocución y consulta. Dentro de las modificaciones normativas, sobresale la creación del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas y de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la cual asumió los programas operados por el Instituto Nacional Indigenista. Del mismo modo, se fortaleció el Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, asignándole mayores recursos y acciones, y se amplió la cobertura de la mayoría de los programas sociales de atención a su educación, salud, alimentación, capacitación y apoyo productivo.²⁰⁴

Actualmente, existe una gran diversidad de programas sociales para la superación de la pobreza: Hoy, 4 millones de familias, 20 millones de mexicanos, mujeres jefas de familia y de capacitación humana, jóvenes por México, promotores del desarrollo social, y Vivah, de ahorro y subsidio para la vivienda progresiva. Durante el 2001, en el rubro de desarrollo regional ramo 20 figuraron: el de empleo temporal, crédito a la palabra, atención a zonas áridas y a jornaleros agrícolas de bajos ingresos. Por si fueran pocos y a pesar de las restricciones presupuestales, en el 2002 se crearon más, según el apartado Desarrollo Social y Humano: superación de la pobreza

²⁰³ Carlos Martínez García, “De los cristeros a Fox”. *La Jornada*, 20 de febrero de 2001.

²⁰⁴ Véase el *Tercer informe de gobierno*, 1 septiembre de 2003, op. cit.

urbana, iniciativa ciudadana 3x1, microrregiones y programas regionales para zonas de alta marginación e indígenas. Además del Procampo, que forma parte de la Alianza para el Campo la cual se compone de 56 programas, como el de Arranque Parejo en la Vida. Para el 2003, se iniciaron nuevos programas sociales que continuaron con su proceso de reestructuración y mejora, tales como el Programa Hábitat; de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva “Tu Casa” y para el Desarrollo Local (Microrregiones).²⁰⁵

Estas acciones reflejan sin duda, cierta preocupación del gobierno federal por paliar la pobreza, aunque el rumbo tomado no sea el más adecuado. La puesta en marcha de numerosos programas sin ton ni son, no resolverán el grave rezago existente. La realidad nos muestra un incremento significativo de pobres, en contraste con las optimistas cifras presentadas por el INEGI en el 2003 sobre la estimación de los niveles de pobreza alimentaria, capacidades y patrimonio, en las que se advierte una importante disminución a nivel nacional. Lo que inexorablemente nos lleva a preguntarnos, si los métodos usados son los más idóneos y a cuestionar directamente la forma en que es conducida la política económica, la cual no ha redituado en una mejora y un crecimiento palpable para la población en su conjunto.²⁰⁶

De acuerdo con investigaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y del Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán (INN), México se encuentra entre un grupo de países con Colombia, Honduras, Paraguay y Venezuela, cuyos grados de pobreza es superior a los registrados hace 10 años, con una clara tendencia a agravarse en la presente década, por los índices de desempleo que ya alcanzan a casi 9% de la población económicamente activa (PEA) y rebasan los 200 millones de pobres que sobreviven en

²⁰⁵ Ibid. Paralelamente a esta estructura gubernamental, encontramos la Fundación *Vamos México* presidida por la primera dama Martha Sahagún, la cual no sólo es financiada por la iniciativa privada sino también por el erario, dejado mucho que desear en materia de rendición de cuentas. *Proceso*, 22 de septiembre de 2002. Núm. 1351, p 33.

²⁰⁶ Desde la perspectiva del desarrollo social, entendido como un proceso que busca armonizar las intervenciones sociales con el esfuerzo económico para elevar el bienestar de la población, el Estado disminuye su responsabilidad social y la transfiere a organizaciones no gubernamentales bajo formas modernas de caridad o filantropía que no sustituyen la acción pública. La filantropía y el mercado, no han sido suficientes para revertir el acumulado deterioro. Los bienes y servicios tienen una connotación distinta a la de otros satisfactores de consumo. La desigualdad está haciendo más evidentes las fallas del mercado y atenta contra los buenos deseos de lograr un crecimiento sostenido con equidad. Los avances han sido lentos, el aumento de la pobreza lesiona la cohesión y resta credibilidad a las instituciones, al tiempo que minimiza la acción pública y erosiona el capital político. Las propuestas orientadas a desarrollar el capital social, las redes sociales, la participación ciudadana y la sociedad civil, se han soslayado. *La Jornada*, 11 de noviembre de 2001.

los pueblos latinoamericanos. En el 2002, se calcularon en México cerca de un millón 800 mil demandantes de trabajo, a los que se sumaron el millón 300 mil que cada año busca incorporarse al mercado laboral. Ante el aumento de la oferta, el desempleo no cede. En el 2000, la tasa se situó en 8.9% de la PEA en toda la región. En materia distributiva, es ubicada como una de las menos equitativas del mundo y de alta concentración del ingreso. Según la CEPAL, para que se pueda reducir a la mitad el número de pobres, se requeriría que durante los próximos 15 años cada nación crezca en promedio 3.8% anual.

El panorama alimentario y nutricional, se complica por la persistencia de antiguos problemas de salud y otros de reciente cuño asociados con la riqueza. De prevalecer las deficiencias estructurales, el sistema de salud pronto se verá más apremiado por la presión de enfermedades de manejo muy costoso que presentarán millones de habitantes del medio urbano. Si bien hasta hace tres o cuatro lustros y a la fecha, la desnutrición ha sido fundamentalmente un inconveniente de áreas rurales, ahora también lo es y de modo creciente en las zonas urbanas, no sólo por la migración campesina a las ciudades, sino porque han surgido grandes cinturones de miseria. La desigualdad regional se expresa en diferentes formas. La distribución de la pobreza, sigue mostrando claras tendencias geográficas: el norte y Baja California, tienen tasas más bajas que la zona centro, en tanto que los niveles más altos ocurren en el sur y sudeste, y en los enclaves indígenas.

Entre 1994 y 2000, el gasto destinado al combate a la pobreza sólo representó en promedio el 6% del gasto programable del gobierno federal, el 15.9% y el 1% del PIB nacional. En 1994, 66% de los hogares eran pobres, mientras que en el 2000, la cifra creció al 74%, es decir, tres cuartos de la población estarían por abajo del límite mínimo de las necesidades esenciales. Sólo 5% pertenecen a la denominada clase alta, 40% se encontrarían en el rango de pobreza extrema. Las condiciones de pobreza y marginación se asocian en un alto grado, con el reducido nivel de ingreso promedio de los habitantes. Esta situación refleja la inercia de una estructura socioeconómica muy difícil de modificar en el corto plazo, sobre todo si las acciones no son efectivas y decididas a reducir las brechas en el ingreso y a aplicar políticas con objetivos de equidad o convergencia. Los rezagos y desafíos siguen siendo muy grandes.

Las autoridades han reconocido parcialmente esta crítica situación: no sirve de nada que México sea miembro del club de ricos de la OCDE, si cuenta con alrededor de 70 millones de pobres. El propio presidente Vicente Fox, señaló que no tiene caso que ocupemos el *noveno lugar mundial* por el tamaño de la economía, si no somos capaces de convertirlo en ingresos y calidad de vida. Por ello, estableció como prioridades: defender el empleo; reducir la inflación por debajo del 4.5%; disminuir las tasas de interés para que promuevan la inversión y faciliten la expansión y reconversión de los negocios, y proteger el mercado interno de manera que estimule el consumo. Son tres las debilidades que obstaculizan alcanzar la solidez y el crecimiento con *rostro humano*, que otros países importantes no tienen: 1) 40 millones de pobres; 2) un nivel educativo con siete años y medio de escolaridad por 14 de los demás, y 3) la inseguridad que implica la corrupción, la impunidad y la delincuencia.²⁰⁷

Según el informe 2002, de la red de observación ciudadana internacional *Social Watch* que analiza el impacto de la globalización en el mundo, la administración foxista ha relegado el aspecto social a un segundo plano, al privilegiar financieramente el pago del rescate bancario emprendido por el gobierno anterior y atender las obligaciones de una creciente deuda pública. La deuda externa de los sectores público y privado, alcanzó un monto equivalente al 47% del PIB, unos 270 mil millones de dólares. El gasto para desarrollo social y humano en el 2002, calculado en 592,091 millones de pesos, refleja una reducción en términos reales de hasta 10% en comparación con el realizado durante el 2001. Las mayores transferencias se centran en el rescate bancario que requirió 0.7% del PIB y una décima de punto porcentual por cada ejercicio desde 2003, proyección validada por el FMI.

Pese a reconocer el grave rezago y la disparidad existente entre etnias y regiones, el Ejecutivo ha esgrimido la insuficiencia de recursos para impulsar y fortalecer los programas destinados a atender las necesidades más apremiantes en materia de abatimiento de la pobreza, nutrición, educación, vivienda, salud, desarrollo rural, infraestructura y justicia. Las afirmaciones gubernamentales, respecto a aumentar los ingresos fiscales para elevar el gasto en áreas de impacto social, son poco creíbles. Lo que verdaderamente se busca, es lograr un menor nivel de endeudamiento público como exigen las instituciones financieras -el Banco Mundial (BM) y el FMI- en sus políticas de ajuste estructural aplicadas desde hace dos décadas y que sólo han contribuido a empeorar las condiciones de vida de millones de mexicanos, siendo la prioridad el pago de la deuda pública. Vicente Fox, defendió su papel pues –según él- se preocupan por canalizar fondos hacia las regiones menos favorecidas, a las mujeres que trabajan y a

²⁰⁷ Está problemática fue advertida en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, la denominada cumbre de Monterrey realizada en el año 2002. Para Josefina Vázquez Mota, lo social no puede esperar a que lo económico termine de resolverse. Mientras para el líder de la Concanaco, sigue pendiente beneficiar los bolsillos de las familias. *La Jornada*, 15 de marzo de 2002.

las pequeñas y medianas industrias. Insistió en que las evaluaciones del INEGI, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la CEPAL, señalan que hemos avanzado en la reducción de la pobreza y mejorado la distribución del ingreso.²⁰⁸

La desigualdad, la concentración del ingreso, la pobreza y la marginación; la reducción en el gasto social para educación, salud, vivienda y alimentación; la desintegración social; la ampliación en las brechas de desarrollo regional; la marginación municipal; el aumento del resentimiento y la tensión social y regional, los conflictos potenciales, y los riesgos de ingobernabilidad, representan retos coyunturales que pueden agravarse y requieren de la instrumentación de políticas públicas compensatorias de redistribución directa o indirecta de la riqueza y de estrategias integrales, creativas y complejas que superen las visiones sectoriales de corto plazo.

3.2.1 Política Educativa.

Al menos en el discurso, el gobierno del presidente Vicente Fox ha insistido en la importancia crucial de la educación en la construcción del futuro del país. A la luz de los parámetros y evaluaciones internacionales, México requiere una reforma integral en el ámbito educativo que lo dote de una mayor calidad frente al cúmulo de intereses principalmente sindicales (SEP, SNTE Y CNTE)- que impiden su avance. El proyecto educativo, giró en torno a un Compromiso Social por la Calidad de la Educación y la creación de un Instituto de Evaluación de la Educación.

El *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, estableció tres ejes rectores y las metas que desea alcanzar: a) incremento de la cobertura educativa con equidad y atención especial a los grupos tradicionalmente marginados en los diferentes tipos de niveles desde el preescolar hasta el superior; b) calidad, la escuela pública desempeña un papel central como ejemplo a seguir, y c) coordinación de un sistema educativo federal eficiente, donde los estados encuentren su identidad en el contexto del pacto federal. Para lograrlo, la Cámara de Diputados aprobó reformas a la leyes de Educación y para la información o la certificación educativa, con el fin de mejorar el nivel educativo, tras el desastroso resultado obtenido en un estudio internacional que nos ubico en el penúltimo lugar mundial.

La educación considerada el eje de la política foxista según el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, fue castigada para favorecer obligaciones financieras. Para el nivel superior, se previo gastar en todo el sexenio 50 mil millones, mientras que al rescate se le aplicaron 70 mil millones de pesos en tan sólo dos

²⁰⁸ *La Jornada*, 28 de marzo de 2002.

años. A fin de solventar el rezago, la Secretaría de Educación Pública (SEP) solicitó al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 300 millones de dólares para mejorar los equipos de las escuelas.

De los logros de su administración, Vicente Fox reseñó el registro de alumnos pobres al *Sistema Nacional de Becas y créditos educativos* formado con recursos públicos y fondos provenientes de la iniciativa privada y de organismos internacionales para cursar estudios de preparatoria y licenciatura. Durante el 2001, se destinaron 12 mil millones con los que se apoyó a 5 millones 237 mil estudiantes, desde el tercer año de primaria hasta la educación superior. El gobierno procuró que este programa -para el que se solicitaron 248 millones- mantuviera una adecuada coordinación con las iniciativas estatales. De igual forma, propuso crear un *fondo nacional de créditos de sostenimiento para la educación* para apoyar a alumnos de los niveles medio superior y superior, y brindar orientación a los jóvenes sobre la oferta educativa en las entidades federativas, solicitando 52 millones. Sumando la inversión pública y privada, el gasto representó el 6.8% del PIB. Por parte de la Federación alcanzó 295,429 millones de pesos, 15% más en términos reales que lo ejercido en el 2000.

El gasto público federal total para educación en el año 2001, de acuerdo con la estimación de la Cuenta Pública, fue de 251.3 mmdp. Para 2002, ascendió a 258.7 mmdp, que deflactado con la previsión inflacionaria equivalente a 4.5% es de 247.6 mmdp, inferior a 2001 en alrededor 1.5%. 101,657 millones para el pago de servicios y 21,936 millones para el sector de ciencia y tecnología. La UNAM recibió 12,390.7 mdp, lo que le permitiría actualizar su estructura ocupacional y cubrir las obligaciones que en el pasado le impedían cumplir con sus programas académicos. El gasto en educación superior para 2001, fue de 42.6 mmdp y para 2002, de 44.4 mmdp. En términos reales, 42.5 mmdp prácticamente el mismo que en 2001. El presupuesto efectivo para 2002 fue significativamente menor, debido a la ampliación de la población escolar que en el ciclo 2001-2002 era de 2 millones 156 mil alumnos, y para 2002-2003, alcanzó los 2 millones 284 mil estudiantes; una significativa reducción en el gasto por alumno.²⁰⁹

En el 2003, la Federación a través de la SEP, destinó 282,687.8 millones de pesos, 0.4% más en términos reales a los ejercidos en el 2002, sin contar los reservados al desarrollo de la ciencia y la tecnología. Educación básica, media superior y superior, y otros servicios: 64.7, 9.4, 18.9 y 7% respectivamente. 6,240 millones adicionales, 31,172.7 millones de pesos en total. La UNAM contó con 40,408.5 millones, 2,002 millones más que el proyecto del Ejecutivo. Para aportaciones que se entregan a los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos, 2,700 millones; SEP, 3,540 millones, y educación tecnológica, 220 millones. El gasto nacional en educación integrado por las aportaciones de la Federación,

²⁰⁹ José Blanco, "Educación y presupuesto". *La Jornada*, 13 y 27 de noviembre de 2001.

los gobiernos estatales y municipales, así como los particulares, se elevó a 449,894.5 millones de pesos, 6.8% del PIB, seis décimas porcentuales más que al inicio de la administración, cifra que se acerca progresivamente a la meta del 8% establecida en el Programa Nacional de Educación 2001-2006.

Al mismo tiempo, se continuó apoyando con becas a niños y jóvenes para asegurar la conclusión de sus estudios a través del Programa de Desarrollo Humano *Oportunidades* y del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES).

El Programa *Oportunidades* y Jóvenes con Oportunidades apoya la inscripción, permanencia y asistencia regular a la escuela de los hijos menores de 18 años de las familias beneficiarias que cursan entre el tercer grado de primaria y el último semestre de educación media superior. También proporciona útiles escolares a los becarios inscritos en primaria, o bien, una ayuda económica para su adquisición al inicio del ciclo escolar. En secundaria y media superior, reciben un apoyo monetario de manera anualizada. Aunque no creció, la asignación presupuestaria aumentó en términos reales al consolidar la atención e incrementar el número de becas.

La expansión sostenida de la matrícula en sus diversos niveles y tipos permitió elevar el nivel de escolaridad de la población de 15 años y más de edad, al pasar de 7.7 en 2001, a 7.8 grados en 2002, y 7.9 al finalizar el año 2003. El índice nacional de analfabetismo bajó en el mismo lapso, de 9 a 8.8% y se espera continúe descendiendo a 8.5%. La escuela pública se consolidó como la principal oferente de los servicios educativos, al cubrir al 87.4% de la matrícula total.

El Programa Escuelas de Calidad (PEC), logró mejorar los resultados de aprovechamiento escolar de los alumnos e incrementar sus recursos. Asume el objetivo estratégico de calidad del proceso y logro educativos. Busca incorporar en las escuelas de educación básica participantes, un modelo de autogestión basado en los principios de libertad en la toma de decisiones, liderazgo compartido, trabajo en equipo, prácticas docentes flexibles acordes a la diversidad de los educandos, planeación participativa, evaluación para la mejora continua, participación social responsable y rendición de cuentas. Además de un desarrollo curricular sistemático, la implantación de tecnologías de información y comunicación, el impulso a la profesionalización y actualización de los docentes, así como el diseño y consolidación de programas para mejorar el aprovechamiento escolar. De esta manera, se están formando comunidades escolares

comprometidas con la calidad educativa y la transformación de la gestión institucional que se orientan a la escuela como el centro de su acción.²¹⁰

El intento por reformar los planes de estudio en la educación media, básicamente en lo referente a la historia, ha buscado privilegiar la enseñanza técnica y científica frente al estudio de las humanidades. Afortunadamente esto no ha llegado a concretarse, pero esa sola idea nos habla de una clara ausencia de sensibilidad política en nuestros dirigentes. Las declaraciones de la entonces presidenta de la Canacindra, Yeidckol Polevnsky Gurvitz, para que los padres no envíen a sus hijos a las universidades porque no van a conseguir empleo ya que lo que precisa el país son técnicos, han sido aceptadas y ratificadas por el propio gobierno, lo que representa una muestra más del pragmatismo empresarial gubernamental.²¹¹

Vicente Fox, destacó el papel desempeñado por las universidades públicas que difunden alrededor del 90% de la investigación científica en México. En respuesta a los propósitos de equidad y calidad en la atención educativa, se ha avanzado hacia la conformación de una oferta de educación superior vinculada con las necesidades del país. Los Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional (PIFI), el Programa de Ampliación de la Oferta Educativa, el fortalecimiento del PRONABES, el impulso al empleo de nuevas tecnologías de educación a distancia en modalidades no escolarizada y mixta, y el financiamiento para la creación de instituciones, se constituyeron para garantizar la calidad de este nivel educativo.

²¹⁰ El Presidente Vicente Fox celebró la "buena noticia" de que en educación, México esté en el primer lugar de los cinco países latinoamericanos que fueron evaluados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), aunque a nivel mundial ocupe el lugar 35 de 43. Para mejorar los resultados de las evaluaciones internacionales sobre desempeño educativo, el gobierno creó los programas Escuelas de Calidad y el Nacional de Lectura. Además del programa de enseñanza de las matemáticas y las ciencias en los estados, para asegurar que en todas las escuelas el aprendizaje de estas disciplinas mejore significativamente. Los resultados, sirven para analizar la efectividad de las políticas educativas. No obstante, los sesgos regionales son innegables. Por ejemplo, mientras en Sonora 87% de los estudiantes preescolares tuvo un crecimiento normal, 8.6% retraso leve, 4.2% mediano y sólo 0.2% grave; en Guerrero las relaciones fueron de 37, 31, 22 y 10% respectivamente. *Reforma*, 2 de julio de 2003.

²¹¹ Las declaraciones realizadas por Florencio Salazar, director del Plan Puebla-Panamá, urgiendo a los representantes de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) de la zona centro-sur a privilegiar la formación de profesionales técnicos en lugar del área humanística, confirman esta postura. Una vez más, está presente la preocupación gubernamental por la adopción de estándares empresariales que equivocadamente le da un papel preponderante a la educación tecnológica en detrimento de las ciencias sociales y humanidades, en especial de la historia, fundamental no sólo para conocer nuestro pasado, sino para evitar que los errores puedan volver a repetirse en el futuro. *La Jornada*, 10 de noviembre de 2001.

Cuadro resumen

Indicador	1990	1995	2000
Población total	81 249 645	91 158 290	97 483 412
Tasa de crecimiento medio anual de la población ^a	2.6	2.0	1.9
Tasa global de fecundidad ^b	3.2	2.9	2.4
Tasa bruta de mortalidad	5.1	4.6	4.3
Esperanza de vida	70.8	73.6	75.3
Edad mediana	19.0	21.0	22.0
Promedio de escolaridad	6.6	ND	7.3
Tasa de rezago educativo	62.9	56.7	52.6
Tasa de participación económica ^c	53.6	55.6	55.7
Población desocupada	659 870	ND	424 644
Total de viviendas (particulares habitadas) ^d	16 035 233	19 361 472	21 513 235
Número promedio de ocupantes por vivienda	5.0	4.7	4.4
Porcentaje de hogares familiares, respecto al total de hogares con jefatura femenina	84.5	ND	84.6
Población con discapacidad	ND	ND	1 795 300.0
Población hablante de lengua indígena	5 282 347	5 483 555	6 044 547
Porcentaje de católicos	89.7	ND	87.9
Porcentaje de población rural	28.7	26.5	25.4
^a	Para 1990 corresponde al periodo 1970-1990; para 1995, a 1990-1995; y para 2000, a 1990-2000.		
^b	El dato de 1990 corresponde a 1992.		
^c	El dato de 1990 corresponde a 1991.		
^d	No incluye los refugios, ni las viviendas sin información de ocupantes.		
ND	No disponible.		
FUENTE:	INEGI. <i>XI Censo General de Población y Vivienda, 1990</i> . Aguascalientes, Ags. 1992.		
	INEGI. <i>Conteo de Población y Vivienda, 1995</i> . Aguascalientes, Ags. 1997.		
	INEGI. <i>XII Censo General de Población y Vivienda, 2000</i> . Aguascalientes, Ags. 2001.		
	CONAPO. <i>Proyecciones de la Población de México</i>		

Gasto público federal ejercido para la superación de la pobreza según estrategia

(Millones de pesos) Periodo	Total	Desarrollo de las capacidades	Desarrollo del patrimonio	Generación de opciones	Protección social
1997	30 363.1	13 449.0	11 501.5	5 327.4	85.2
1998	37 351.7	16 913.1	13 709.3	6 694.5	34.8
1999	46 271.0	20 558.1	17 311.3	8 351.0	50.6
2000	55 265.4	24 973.1	20 417.0	9 723.1	152.2
2001	62 647.7	29 583.4	22 213.8	10 663.7	186.8
2002	77 753.5	35 822.4	27 997.7	13 545.1	388.3
2003	84 790.8	41 821.5	30 880.4	11 206.6	882.3
2004 ^a	100 848.6	52 160.1	33 095.2	13 252.6	2 340.7
NOTA:	Cifras revisadas y actualizadas por la dependencia responsable				
^a	Cifras de presupuesto autorizado.				
FUENTE:	Presidencia de la República. Cuarto Informe de Gobierno, 2004. Anexo. México, D.F., 2004.				

Comparativo de los Programas de Desarrollo Social instrumentados por la Sedesol en los ejercicios 2002-2003 de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación

Programas 2002	Programas 2003
<p>Hábitat</p> <p>Programas del Instituto Nacional Indigenista (INI) Apoyo al Consumo Programa Tortilla a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (Diconsa) Desarrollo Productivo Programa de Oportunidades Productivas Programa Jóvenes por México Programas de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas (Conaza) Programas del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (Fonart) Hogar Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (VivAh) Desarrollo Local Programas de Microrregiones Programas Regionales para Zonas de Alta Marginación e Indígenas Programa Iniciativa Ciudadana 3xl Programas Estatales por Demanda Programa de Identidad Jurídica Programa de Investigación para el Desarrollo Local Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas Programas para Mujeres Jefas de Familia Programa para la Superación de la Pobreza Urbana Adultos en Plenitud Programa para Adultos en Plenitud Programa de Expertos en Acción Fortalecimiento Institucional Programa de Capacitación y Fortalecimiento Institucional Programa de Coinversión Social</p> <p>Otros programas Programa de Empleo Temporal (PET) Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) Fondo de Desastres Naturales (Fonden)</p> <p>Programa para el Desarrollo de lo Pueblos y Comunidades Indígenas</p>	<p>Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones), con las siguientes modalidades: Microrregiones Zonas de Alta Marginación Identidad Jurídica</p> <p>Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, con las siguientes modalidades: Infraestructura Social</p> <p>Proyectos Productivos Capacitación Fondos Regionales</p> <p>Programa Opciones Productivas, con las siguientes modalidades: Apoyo a la Palabra</p> <p>Crédito Social Crédito Productivo para Mujeres</p> <p>Integración Productiva Agencias de Desarrollo Local Acompañamiento y Formación Empresarial</p> <p>Ahorrando Contigo Programa Hábitat Mejoramiento de Barrios Superación de la Pobreza Urbana Mujeres Jefas de Familia Reserva de Suelo Ordenamiento del Territorio Agencias de Desarrollo Hábitat Programa de Incentivos Estatales</p> <p>Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas Programa Jóvenes por México Programa Iniciativa Ciudadana 3xl Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva "Tu Casa", con las siguientes modalidades: Mejoramiento de la Vivienda Créditos para la Vivienda Popular Subsidios para Vivienda</p> <p>Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa S.A. de C.V. Programa Tortilla a cargo de Liconsa S.A. de C.V.</p> <p>Programa Abasto Rural a cargo de Diconsa S.A. de C.V. Programa de Coinversión Social Programas del Instituto Nacional Indigenista (INI) Programas del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (Fonart) Programas del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam) Otros programas: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades Programa Empleo Temporal (PET) Fondo de Desastres Naturales (Fonden)</p>

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 2002 y 2003.

CAPITULO CUARTO

LA RELACION DEL PRESIDENTE CON EL PODER LEGISLATIVO.

4. Régimen Presidencial, Semipresidencial y Parlamentario.

Durante las últimas dos décadas, el régimen presidencial ha presentado importantes modificaciones en sus instituciones. El sistema electoral se encuentra estrechamente ligado con la transformación del Ejecutivo y el gobierno, al conducir el tránsito de un sistema de partido hegemónico a uno pluripartidista, de la supremacía del Ejecutivo a la división de poderes.

En el régimen parlamentario, prevalece el Legislativo como depositario de la soberanía en la formación del gobierno. El Ejecutivo dividido entre un jefe de Estado y uno de Gobierno, y el gabinete son políticamente responsables ante el Parlamento, en la medida que es generado por mayorías legislativas y depende de éstas para su sobrevivencia, puede destituirlos por un voto de censura o desconfianza. Éste puede ser disuelto por el propio Ejecutivo, quien debe obtener el apoyo continuo del Parlamento para poder gobernar. El Presidente es electo por sufragio universal y el jefe de Estado (Primer Ministro) puede ser un monarca hereditario o en su defecto, designado por el Parlamento o un grupo de notables.

La propensión al estancamiento, la suma cero o el no poder manejar las crisis importantes, entre otras, son limitaciones que se atribuyen a la forma presidencial. Está menos dotado por la Constitución para conducir con éxito un sistema de mayorías divididas, por lo que crea problemas de gobernabilidad. La separación de poderes protege ciertamente al presidente de la interferencia del Parlamento, pero hace rígidas sus relaciones y en caso de conflicto es más factible el riesgo de parálisis. En países con profundas divisiones políticas y numerosos partidos, el parlamentarismo representa la opción más idónea. La diferencia más importante, está en cómo se genera la autoridad del Ejecutivo y en su responsabilidad.

Juan Linz, sustenta que el régimen presidencial es menos capaz que el parlamentario de sostener regímenes democráticos estables. Los primeros son rígidos, mientras que los segundos, son flexibles y por tanto, menos expuestos al riesgo si se presentan crisis políticas. Pero, lo

verdaderamente fundamental es el apoyo social. Para Jorge Carpizo, en cambio “el sistema parlamentario no es mejor ni más democrático, ni auxilia a conseguir un adecuado equilibrio entre los poderes, ni ayuda más a la gobernabilidad de un país que el presidencial”²¹²

El régimen semipresidencial, es más cercano al presidencial que al parlamentario. Para Giovanni Sartori, es una forma política que se ubica en medio del presidencialismo y del parlamentarismo, contiene elementos de ambos. Divide al Ejecutivo en un presidente de la República electo popularmente que funge como Jefe de Estado y un primer ministro designado por la mayoría parlamentaria que encabeza el gobierno. El caso más típico es el francés.

FORMAS DE GOBIERNO	
Parlamentario	Presidencial
El jefe de gobierno (primer ministro) y su gabinete son responsables ante el Legislativo, y pueden ser destituidos en una votación de no confianza y censura.	El jefe de gobierno (presidente) es elegido por un periodo de tiempo constitucionalmente establecido y, en circunstancias normales, no puede forzársele a dimitir en virtud de un voto de no confianza del legislativo.
Los primeros ministros son elegidos por los legislativos. El proceso de elección puede adoptar múltiples formas.	Los presidentes se eligen mediante votación popular, directamente o mediante un colegio electoral.
Ejecutivos colectivos o colegiados. La posición del primer ministro en el gabinete puede variar desde un predominio hasta una igualdad respecto de los otros ministros. Es plural.	Ejecutivos unipersonales, no colegiados. Los gabinetes son meros consejeros y subordinados del presidente. Es homogéneo.
Falta de separación de poderes. El Ejecutivo depende de la confianza del Legislativo, los mismos pueden ser miembros tanto del parlamento como del gabinete.*	La separación de poderes, significa la independencia mutua de los poderes Ejecutivo y Legislativo.*
El primer ministro y sus gabinetes disfrutan del derecho de disolver al Legislativo.*	Los presidentes no gozan del derecho de disolver el Legislativo.*
Poseen dos ejecutivos: un jefe de Estado simbólico y ceremonial (un monarca o presidente) que dispone de escaso poder y un primer ministro que es el jefe de gobierno, y que junto con el gabinete ejerce la mayoría de los poderes ejecutivos.*	El presidente es al mismo tiempo jefe del Estado y jefe de gobierno. Salvo algunas excepciones, como Israel.*

*Tales contrastes plantean serias asimetrías empíricas y no son esenciales para distinguir las dos formas principales de gobierno. Arend Liphart. *Modelos de Democracia*. Alianza Editorial, Madrid 2001.

²¹² Jorge Carpizo, Diego Valádes y José María Serna (coords.), *El gobierno en América Latina ¿presidencialismo o parlamentarismo?*. UNAM, México 2000, p 41.

4.1 Integración del Poder Legislativo de la Unión.

El Poder Legislativo está representado por un sistema bicameral: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. La primera se integra por 500 diputados electos cada tres años: 300 son asignados mediante el principio de mayoría relativa al número existente de distritos electorales, en función del porcentaje de población que cada uno tiene sobre el total nacional, y 200 por representación proporcional de acuerdo a listas emitidas por los partidos políticos, votadas en cada una de las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el país.²¹³

La cláusula de gobernabilidad llegaba a asignar al partido con sólo el 35% de la votación, la mayoría relativa: 251 curules y dos diputados más por cada punto porcentual adicional, pudiendo alcanzar los 350 como máximo, lo que favorecía ampliamente la sobrerrepresentación del partido entonces en el poder. Con más del 60% tenía hasta 315, si el porcentaje era menor, el límite máximo se fijaba en 300. Si el PRI en 1988 requirió del 52% para obtener 262 diputados, en 1991, le bastó el 41%. Con el 50%, conseguía hasta 281.

Actualmente, ningún partido puede contar con un número total de diputados electos que represente más de ocho puntos respecto a su porcentaje de votación nacional, restringiéndose la diferencia que pueda establecerse en la relación votos-escaños. La única salvedad que la ley prevé a la aplicación de esta regla, es que obtenga por sus triunfos en la elección de los 300 diputados de mayoría relativa, un porcentaje del total de curules superior a la suma de su votación más el 8%. El límite máximo de la primera fuerza electoral es de 300 por ambos principios, 60% de los 500 escaños que conforman la Cámara. No puede obtener vía representación proporcional, las dos terceras partes requeridas para reformar la Constitución, ni alcanzar la mayoría.²¹⁴

En la Cámara de Senadores, para mejorar la fórmula de representación partidista se introdujo el principio de representación proporcional que duplica el número de sus integrantes de 64 a 128,

²¹³ La representación proporcional, exige un costo elevado por beneficios mínimos. Aunque se asegura la representación de la minoría y de la oposición en el Poder Legislativo, es distorsionante y antidemocrática. Este sistema rompe la vinculación entre los votantes y sus representantes. Generalmente, los tres principales partidos utilizan esos escaños relativamente seguros para instalar a los dirigentes partidarios y presidir las comisiones más importantes, mientras el resto sólo desempeña papeles menores. Muchos diputados principalmente del PRI, se han quejado de ésta anómala situación. Roderic Ai Camp, op. cit., p 214 y 220.

²¹⁴ Desde 1988, toda reforma constitucional es resultado de un proceso de concertación y acuerdo entre los partidos políticos representados en el Congreso.

mediante un sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Cuatro por entidad federativa en lugar de dos, que en 1994 condujo a un aumento de la presencia opositora en cuando menos una cuarta parte de la Cámara en comparación con los 3 de los 64 escaños que tenían en 1988. Se renueva en su totalidad cada seis años.

4.2 El Presidente y el Congreso.

Las facultades del presidente en relación con el Poder Legislativo son:

- Iniciar leyes o decretos. El Ejecutivo era quien más iniciativas enviaba al Congreso y difícilmente podían ser rechazadas.
- Facultad de veto. Mecanismo por el cual se puede impedir o desechar total o parcialmente proyectos de ley o decretos aprobados por el Congreso que perjudiquen no sólo al país sino a la figura presidencial. Este tipo de control hacia el Legislativo era poco usual e innecesario por el carácter y fuerza política del presidente.²¹⁵
- Promulgar la ley y darla a conocer a la población a través del Diario Oficial de la Federación.

²¹⁵ El veto faculta al Ejecutivo a regresar con observaciones y sugerencias de cambios los proyectos de ley, para exhortar al Congreso a reconsiderar. Un proyecto de ley, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, puede ser desechado en todo o en parte por el Ejecutivo. El artículo 72 inciso "c", establece que son susceptibles de veto presidencial, las leyes o decretos emanados del Congreso de la Unión sin distinción entre aquellos que vengan o no acompañados de la aprobación de las legislaturas de los estados, del refrendo de determinados secretarios de Estado o de cualquier otra autoridad. En México, esta disposición existía sólo en los textos constitucionales y en la doctrina, no había tenido aplicación práctica debido a que era el Presidente quien asumía la función de iniciar leyes, y cuando no, era el autor o responsable directo. Al menos hasta 1988, contó con la tácita aprobación del Poder Legislativo al que dominaba ampliamente a través del partido. Dadas las singulares características del sistema político, era muy difícil que la oposición alcanzara y conservara espacios de poder y, por tanto, que pudiera iniciar y llevar adelante una iniciativa de ley. En la actualidad, esta institución ha recobrado su importancia. La actividad legislativa ya no se encuentra subordinada a la voluntad del Ejecutivo, los proyectos de leyes y reformas constitucionales pueden no ser aceptados por el Congreso y modificados en aspectos sustanciales. El Presidente de la República, por primera vez en décadas -desde 1970, no se había vuelto a utilizar-, ejerció la facultad de veto para detener la entrada en vigor de una ley federal ordinaria y recientemente del Presupuesto de Egresos para el 2005, al que la SCJN le dio entrada favorable dada la controversia constitucional planteada ante esta instancia. Siendo un proyecto de ley que debe ser aprobado únicamente por la Cámara de Diputados. La falta de acuerdos no se resuelve con el veto, si no hay voluntad política y no está plenamente justificado, únicamente logra retrasar la aplicación de la legislación. Cuando el Congreso hace uso de sus facultades exclusivas, las acciones resultantes no están sujetas al veto. Su supremacía en los procesos legislativos es evidente, la Constitución lo autorizaba para que en caso de alguna diferencia, el acuerdo se publique directamente en el Diario Oficial de la Federación. Una reforma constitucional otorga un plazo específico para la publicación de los decretos, acotando el llamado *veto de bolsillo* consistente en que una vez aprobado un proyecto de ley o decreto, el presidente simplemente no lo publicaba. Véase a Jacinto Faya Viesca, op. cit., pp 207-210.

- Expedir reglamentos y decretos administrativos.
- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando lo acuerde la Comisión Permanente.
- Poner fin a los periodos ordinarios de sesiones cuando las dos cámaras no se pongan de acuerdo.
- Definir el lugar al que habrán de trasladarse las cámaras cuando éstas así lo hayan decidido, pero difieran en tiempo, modo y lugar.²¹⁶

El Poder Legislativo tiene tres tareas centrales: 1) la representación popular, que permite un contacto permanente con los ciudadanos y sirve de cauce institucional a sus demandas; 2) la elaboración de leyes y el control del gobierno, y 3) la supervisión contra el abuso, la corrupción y las políticas contrarias a los intereses populares.

El Congreso ha asumido un papel más activo e independiente en la vigilancia de las acciones del Ejecutivo y en la elaboración de las políticas, cuya realización muchas veces requiere cambios en la legislación. Es el espacio institucional donde se genera y actualiza el marco jurídico que sustenta el proyecto nacional. El Ejecutivo no puede funcionar sin la cooperación del Legislativo, como sucede con la aprobación del presupuesto. Ambos poderes coadyuvan en el proceso de gobierno. Además, el Congreso se constituyó en el foro en el que se discuten abiertamente los grandes temas nacionales, los cuales son difundidos en los principales programas de noticias, en la prensa y hasta en un canal de televisión específico para este fin. Existe una mayor libertad para ejercer la crítica, la discusión y el análisis sistemático de la política.

Contrariamente a lo que podría pensarse, la Constitución estableció un Congreso autónomo con origen y supervivencia independientes, responsable ante los ciudadanos, capaz de legislar y de actuar como contrapeso. Tiene facultades específicas y directas para vigilar los actos del Ejecutivo, que no decida fuera del marco de la ley: desde la confirmación de nombramientos, hasta la posibilidad de acusarlo por traición a la patria y ofensas graves en contra del orden común.

²¹⁶ Estas son probablemente las atribuciones más importantes, las cuales son siempre una puerta abierta para la creación de otras nuevas para el Ejecutivo en la legislación secundaria.

La mayoría de las prerrogativas otorgadas al Ejecutivo están constitucionalmente limitadas o sujetas al control del Congreso, o a una de sus cámaras: 1) el presidente no puede disolver la legislatura ni obligarla a actuar en un sentido u otro; 2) la facultad para legislar es lo suficientemente amplia y de las tres ramas de gobierno, el legislativo es el que cuenta con el mayor número de prerrogativas en las esferas económica, político-administrativa, judicial y social; 3) las facultades para controlar al Ejecutivo parecen ser suficientes y adecuadas para hacer efectiva la división de poderes y cumplir con el propósito de contrabalancearlo.

Económicas:

- Imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.
- Establecer contribuciones sobre el comercio exterior, el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, las instituciones de crédito y sociedades de seguros, los servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación.
- Establecer contribuciones especiales sobre la energía eléctrica, el tabaco, la gasolina y otros productos derivados del petróleo, los cerillos y fósforos, los productos del maguey, la explotación forestal y la cerveza.
- Crear y suprimir empleos públicos y señalar sus dotaciones.
- Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; aprobarlos, y reconocer y mandar pagar la deuda nacional.
- Legislar en toda la república sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, servicios financieros, establecer el Banco de Emisión único y expedir las leyes del trabajo.
- Expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.
- Expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera y la transferencia de tecnología.
- Revisar la cuenta pública (Cámara de Diputados), que el Ejecutivo deberá someterle anualmente.
- Examinar discutir y aprobar el presupuesto de egresos (Cámara de Diputados).

Político-administrativas:

- Expedir todas las leyes que sean necesarias con el objeto de hacer efectivas las facultades de las tres ramas de gobierno.
- Admitir nuevos estados a la unión federal y formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes.
- Legislar en todo lo relativo al Distrito Federal (deuda pública), excepto en lo reservado a la Asamblea Legislativa.²¹⁷
- Conceder licencia al presidente de la República.
- Constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Ejecutivo, con el carácter de sustituto, interino o provisional.
- Aceptar la renuncia al cargo del presidente de la república.
- Declarar la guerra.
- Aprobar la suspensión de garantías declarada por el presidente en caso de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que pueda poner a la sociedad en un peligro grave.
- Expedir leyes para regular el mantenimiento y servicio del ejército, la marina y la fuerza aérea nacionales.
- Dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional.
- Si se examina la ley de Ingresos sobre una base anual, faculta al Ejecutivo para autorizar cantidades adicionales de ingresos cuando según lo estime, existan circunstancias extraordinarias que impongan tal necesidad, lo que representa una práctica anticonstitucional.

²¹⁷ A la Asamblea Legislativa, se le transfirieron casi todas las facultades que en la materia tenía el Congreso, excepto la de expedir el Estatuto de Gobierno y legislar en lo relativo a la deuda pública. Asume, entre otras atribuciones la de examinar, discutir y aprobar la ley de ingresos; nombrar a quien deba sustituir al Jefe de Gobierno en caso de falta absoluta y expedir las disposiciones que rijan a las elecciones locales.

Judiciales:

- Definir los delitos y faltas contra la federación y fijar los castigos que deban imponerse.
- Conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la federación.
- Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio los delitos o faltas de los servidores públicos en los términos que la Constitución expresamente designe.
- Expedir leyes que instituyen tribunales de lo contencioso-administrativo.

De vigilancia y sobre nombramientos:

- Ratificar los nombramientos de procurador general de la república, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército, la armada y la fuerza aérea nacionales (Senado).
- Designar los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de una lista que le someta el presidente (Senado).
- Revisar por medio de la Contaduría Mayor de Hacienda, la observación estricta del ejercicio del presupuesto aprobado (Cámara de Diputados).
- Vigilar por medio de una comisión el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda (Cámara de Diputados).
- Nombrar a los jefes y demás empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda (Cámara de Diputados).
- Crear comisiones que investiguen el desempeño de las agencias descentralizadas y empresas paraestatales.²¹⁸

Pese al cúmulo de facultades formales que posee, el Congreso ha delegado su poder en numerosas ocasiones al Ejecutivo, quien dominaba políticamente el régimen a través de una estructura de incentivos. Representaba un riesgo para la carrera política de cualquier legislador el oponerse al presidente, quien intervenía directamente en su nominación. No había problemas con

²¹⁸ María Amparo Casar, “Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México”. *Política y Gobierno*, Vol. VI, núm. 1, primer semestre de 1999, pp 119-121.

grupos oligárquicos, ni división de poderes. La existencia de un sistema de partido casi único que propició mayorías muy numerosas gracias al alto grado de disciplina partidista; la concurrencia en una sola persona de la presidencia del partido y la presidencia de la República; y la prohibición de la reelección legislativa consecutiva coadyuvaron a mantener por décadas el status quo. Hasta 1988, contó con más del 90% de los escaños en la Cámara de Diputados y todos los del Senado. Su acción se redujo principalmente a examinar las iniciativas legislativas presidenciales y recomendar modificaciones. Si bien, teóricamente podía rechazarlas, la mayor parte se suscribían abrumadoramente. Hasta 1994, más del 90% de la legislación provenía del presidente, el Legislativo sólo se encargaba de legitimarla.²¹⁹

La subordinación del Legislativo al Ejecutivo, fue resultado de un dilatado proceso histórico que comprendió primordialmente las siguientes decisiones políticas: 1) el veto a la reelección legislativa continúa y la ampliación del periodo presidencial de cuatro a seis años; 2) un diseño legal para garantizar la predominancia del partido del presidente sobre el Congreso en la conformación de sus órganos de gobierno interno; 3) la eliminación en 1993 de la renovación de la mitad del Senado (aprobada en 1986), la introducción de los senadores de primera minoría y, posteriormente de representación proporcional, elevando de 64 a 128 el número total de sus integrantes; 4) la duplicación en 1979 del número de diputados (de 200 a 400) y su posterior incremento a 500 en 1988; 5) la utilización de la obligación constitucional del presidente de informar al Congreso del estado que guarda la administración pública con un ceremonial destinado a hacer evidente su sometimiento.²²⁰

El Congreso otorgó a los presidentes, facultades extraordinarias para decidir en materia económica hasta que el Estado se consolidó (la última vez, el 1 de junio de 1942 con Manuel Ávila Camacho, quien las utilizó entre esa fecha y mayo de 1945). A partir del siglo XIX, esta medida fue muy socorrida por varios gobiernos. Asimismo para obtener recursos y reconocimiento en el exterior, además de los sectores involucrados en el movimiento revolucionario, fueron sumados los que venían del antiguo régimen, y por tanto, no estaban

²¹⁹ María Amparo Casar, "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México". *Política y Gobierno*, Vol. III, núm. 1, primer semestre de 1996, pp 61-92.

²²⁰ Javier Hurtado, *El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*. Edit. FCE, México 2001, p 266.

representados en las Cámaras, como los banqueros nacionales y extranjeros indispensables en la reconstrucción del país.²²¹

El Poder Legislativo comenzó hasta 1977, a ejercer atribuciones que constitucionalmente le concernían, pero que en la práctica eran letra muerta, especialmente respecto a la aprobación de la ley de ingresos, el presupuesto de egresos, el examen anual de la cuenta pública, la política de empréstitos y de deuda que revisten especial importancia en las tareas gubernativas. La composición pluripartidista del Congreso y la posibilidad de poder ser sujeto a un juicio de responsabilidad política, le ha complicado al presidente mantener su predominio.

La ley de ingresos cuya aprobación anual incumbe al Congreso, autorizaba al presidente la cantidad máxima de deuda externa e interna que podía contratar para el presupuesto: “...se faculta al Ejecutivo Federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando a juicio de éste, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan”. De esta manera, el Congreso claudicaba voluntaria y conscientemente entregando estos aspectos claves al criterio discrecional del presidente, sin que posteriormente pudiera ejercerse algún control al respecto, lo que de hecho era anticonstitucional.

En la fiscalización de las finanzas públicas a través de la Contaduría Mayor de Hacienda (artículo 74, fracción IV), se percibía con mayor nitidez el desequilibrio de poderes. Por las recomendaciones emitidas como por las sanciones impuestas, su desempeño ha sido más bien pobre. La supervisión legislativa, tiene serias limitaciones cuando se involucra en esferas de vigilancia.²²²

²²¹ Carmen Solórzano, op. cit., p 110.

²²² La vigilancia se hace a través de las comparecencias con motivo del informe anual; la glosa ante ambas cámaras por separado. El artículo 93 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, dispone la facultad de las comisiones para solicitar cualquier información a las oficinas públicas, siempre y cuando no deba conservarse en secreto. Podrán tener conferencias con dichos funcionarios para conocer más a detalle los asuntos que se encomienden (artículo 89 y 90). El artículo 53, señala la facultad de los servidores públicos para asistir a las sesiones si así lo desean e incluso tomar parte en los debates cuando se discuta algún asunto de su dependencia. Además de la labor legislativa, una función del Congreso que tiene un gran impacto social es la de investigación mediante comisiones para fiscalizar las actividades de gobierno (artículo 93 constitucional). Esta disposición se ha aplicado en pocas ocasiones y cuando se han hecho peticiones para formarlas, han surgido con frecuencia controversias jurídicas y técnicas para retrasar su creación. Se instituyen a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados y de la mitad en caso de los senadores, para investigar organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Se han tratado de crear en siete ocasiones, sólo en tres fue exitoso: Telmex (1979),

De 1928 a 1988, se realizaron una serie de reformas para otorgar o eliminar (según fuera el caso) atribuciones al presidente y conferirle otras al Legislativo. Tales medidas, a la larga resultaron contraproducentes para la permanencia del régimen priísta. Los artículos constitucionales que se refieren a las facultades del Congreso (artículo 73) o a las de una de sus cámaras (artículos 74 y 76) son los que han sufrido más modificaciones, y aunque ha habido casos en los que han disminuido respecto al Ejecutivo, la mayoría de ellas las han incrementado.

Entre las reformas destinadas a robustecer al Poder Ejecutivo, destacan: la extensión del periodo presidencial a seis años y el fortalecimiento del sistema administrativo. El Congreso delega facultades legislativas para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación y restringir, o incluso prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos siempre que el Ejecutivo lo estime urgente (artículo 131, párrafo II); esencialmente de carácter regulatorio, legislar por decreto (artículo 89) si bien deben subordinarse a la ley, ésta le otorga una gran discreción para decidir sobre la manera, el momento, los diferentes medios y formas de hacerlo, y de aplicar los códigos; facultades extraordinarias para suspender las garantías individuales en caso de urgencia (artículo 29); y en ciertas cuestiones de salud (artículo 73, fracción XVI). Los tratados internacionales y regulaciones económicas, están sujetos a ratificación o aprobación por el Senado.²²³

Por lo que hace al Poder Legislativo, se ha venido afianzando a través del: derecho de la Comisión Permanente para convocar al Congreso a periodos extraordinarios; la extensión del periodo de servicio de los legisladores de dos a tres años; el hacer comparecer a los secretarios de estado y a los directores de las empresas estatales que aunque no pueden ser destituidos, es posible fincarles responsabilidades a través de la ley respectiva por delitos políticos,

Banpesca (1989) y Conasupo (1995). Los otros intentos fueron bloqueados por el entonces partido dominante. Su labor concluye con un informe, cuando lo más idóneo sería fincar responsabilidades a los que hayan incurrido en algún delito. Los resultados se hacen del conocimiento del Ejecutivo. Por otro lado, los legisladores encontraban mayores incentivos en no auditar al Ejecutivo, pasando por alto las preferencias de sus votantes. Las recompensas venían de manos del primero y no de los segundos. Para los priístas, era secundario. El PRD, buscaba desacreditar la administración. Solamente los panistas destacaron la importancia de la supervisión, pero hasta 1997 no contaban con la presencia suficiente. Para apoyar esta hipótesis, Luis Carlos Ugalde se basó en varias entrevistas a diputados integrantes de legislaturas pasadas, en *Vigilando al Ejecutivo*. Cámara de Diputados LVII Legislatura-Instituto de Investigaciones Legislativas-Miguel Ángel Porrúa, México 2000, p 78.

²²³ María Amparo Casar, “Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México”, op. cit. p 94.

administrativos y penales (desde 1946, ningún miembro del gabinete ha sido sometido a juicio político durante su encargo); controles en cuestiones administrativas y económicas; el establecimiento de dos periodos legislativos en lugar de uno y varias reformas electorales.²²⁴

Desde 1982, el mayor número de iniciativas de ley ha sido presentado por la Cámara de Diputados y no por el Ejecutivo. En 1988, el PRI pierde por primera vez la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y por lo tanto, la capacidad de modificar por sí solo la Constitución al no contar con los dos tercios de escaños requeridos, necesitaba 70 votos. Las conquistas opositoras aumentaron sustancialmente su influencia, obligando al gobierno a ceder en varios asuntos relacionados particularmente con el ámbito electoral. La oposición fue la promotora de iniciativas más activa en la legislatura 1988-1991, frente al Ejecutivo que sometió la proporción más reducida (29%) de proyectos de ley.

En las elecciones federales de 1997, el PRI obtuvo el 39% de la votación, el PAN 26% y el PRD 25%. A fines de ese año, una coalición encabezada por el PRD y el PAN formaron el denominado *bloque opositor* con la confluencia de todos los partidos, aunque sólo funcionó para el gobierno de la Cámara de Diputados. En todo caso, el PRI tuvo en sus manos la posibilidad de detener en el Senado prácticamente cualquier acuerdo de dicho bloque. La unidad fue temporal, poco a poco el llamado G-4 (PAN, PRD, PT, PVEM) se debilitó para dar lugar a alianzas temporales con el partido en el gobierno. El Congreso realmente comenzó a actuar como tal, justamente a partir de ese año. Se detuvieron y modificaron varias iniciativas importantes del Ejecutivo relacionadas con seguridad social, sistema de pensiones, medidas fiscales, los acuerdos de paz en Chiapas, y una reforma energética. Únicamente se aprobó la creación de una entidad autónoma para la fiscalización del gobierno.

El Senado fue reconstituido como un órgano para moderar y controlar a la Cámara de Diputados, y equilibrar la capacidad de nombramiento del presidente, pero sin la facultad de intervenir en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), exclusiva de la Cámara de Diputados. Se le despojo del instrumento constitucional más efectivo para contribuir a la participación de los estados –o de la población de los mismos- en la orientación de las políticas.

²²⁴ Ibid., pp 86-87.

Convertido en un órgano de apoyo al presidente para legitimar sus intervenciones en los estados, y facilitar la solución de conflictos entre éste y el Congreso.

El Senado contaba con una estructura monolítica, sólo el PRI estaba representado en él. Adquirió un carácter más plural a partir de 1994, cuando el PAN y el PRD obtuvieron 32 escaños, 25% del total. En el año 2000, la oposición (PAN, PRD, PT y PVEM) alcanzó 56 de los 128 escaños, lo que refleja una apertura significativa. Aun así, continúa en manos del PRI, pese a que ya no tiene mayoría calificada. No inicia legislación, más bien aprueba o desaprueba nombramientos del Ejecutivo y su anuencia es inexcusable para ciertos proyectos originados en la Cámara de Diputados. Las probabilidades de que rechazaran una designación presidencial eran escasas.²²⁵

La pluralidad también ha generado cambios en los órganos de gobierno del Congreso. En 1997, la inexistencia de una mayoría absoluta impidió que el titular del Ejecutivo y su partido impusieran sus condiciones, la oposición le arrebató el control de las comisiones más importantes. En el Senado, los senadores principales de cada estado son los que forman el órgano de gobierno interno. El nombramiento de los coordinadores parlamentarios corresponde al líder nacional partidista, evidenciando una vez más la preeminencia de los partidos en menoscabo de la sociedad que fue quien realmente los eligió. Los líderes parlamentarios tratan de colocar a determinados individuos, en base a su experiencia o interés. Ambas cámaras cuentan con numerosas comisiones. En la LVIII Legislatura, los diputados inventaron 17 Comisiones y Comités Especiales, varias de ellas son auténticas copias de pasadas comisiones, como la de Investigación sobre el IPAB (segunda en la materia), Reforma del Estado, Concordia y Pacificación y el Comité de Comunicación Social, sin mencionar la de Niñez, Adolescencia y Familia..

Las elecciones federales del 2000, reflejaron una vez más el voto diferenciado del electorado en la composición plural del Poder Legislativo, haciendo efectiva la división de poderes. La Cámara de Diputados quedó integrada por 207 legisladores del PAN, 211 del PRI, 50 del PRD, 17 del

²²⁵ Llegó a ocurrir, especialmente con ascensos militares. Todos los oficiales de carrera por encima del grado de coronel son ascendidos por el presidente, sujeto a la anuencia del Senado. A comienzos de los cincuenta, el Senado rehusó un abuso de autoridad presidencial en ese sentido, al no tener la antigüedad en el grado exigida por la ley. Recientemente, ningún presidente ha violado la autoridad de éste órgano. Roderic Ai Camp, op. cit., p 224-225.

PVEM, 7 del PT, 3 de CD, 3 de SN y 2 del PAS. Y, el Senado con 60 del PRI, 46 del PAN, 15 del PRD, 5 del PVEM, 1 de CD y 1 del PT. 61.72% de los miembros de la Cámara de Diputados no pertenecían a la Alianza por el Cambio que apoyó a Vicente Fox en su campaña por la Presidencia, ni el 61.90% del Senado.²²⁶

La composición del Congreso ha dificultado el trabajo parlamentario consistente en legislar y aprobar leyes que conlleven al fortalecimiento del Estado de derecho. La correspondencia con el Poder Ejecutivo, quien se encarga de ejecutar y hacer cumplir dichas leyes se ha complicado. Está cuestión tendría que resolverse con una reforma que garantice una nueva relación entre éstos.²²⁷

La nueva correlación de fuerzas propició una renovada estrategia para acercarse y negociar con el Poder Legislativo: la creación de oficinas de enlace al interior de las dependencias. Esto contravenía lo dispuesto en el artículo 27 inciso 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual establece que a la Secretaría de Gobernación le corresponde: "Conducir, siempre que no esté conferida esta facultad a otra secretaría, las relaciones del Poder Ejecutivo con los demás poderes de la Unión, con los órganos constitucionales autónomos, con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, y con las demás autoridades federales y locales, así como rendir las informaciones oficiales del Ejecutivo federal". Es la responsable de presentar ante el Congreso, las iniciativas de ley o decretos del Ejecutivo. Tarea que no ha cumplido a cabalidad, por la participación desordenada de enlaces de otras áreas dependientes del Presidente. Sin regulación, el cabildeo privado está a cargo de ex funcionarios y ex legisladores, quienes cobran grandes sumas de dinero por el simple hecho de organizar reuniones entre empresarios y diputados o senadores. Se encargan no sólo de apoyar a sus contratantes en temas

²²⁶ Derivado del conflicto interno del PRI en Tabasco, el grupo parlamentario priísta se redujo a 209 legisladores tras la expulsión de la diputada federal Lorena Beauregard de los Santos, tan sólo uno arriba de la fracción panista. Quizá por esa razón no dio entrada a los casos de los diputados federales tabasqueños Jesús Alí Torres, Luis Priego Ortiz y Julio César Vidal, integrantes de la corriente José María Pino Suárez que el 13 de octubre de 2000, llamó a no votar por el candidato del PRI a la gubernatura de la entidad. Esas tres diputaciones le hubieran hecho perder su carácter de primera minoría. Habría que agregar además, la renuncia del diputado Jaime Martínez Veloz quien apoyara a Beatriz Paredes para dirigir al partido, cuestionando abiertamente la elección en la que resultó electo Roberto Madrazo. *La Jornada*, 9 de enero de 2001.

²²⁷ Enrique González Pedrero, propuso la creación de una Secretaría o la designación de un funcionario con rango de secretario para ocuparse exclusivamente de las relaciones del Ejecutivo-Legislativo y hacerlas más eficientes y productivas: alguien que posea simple y llanamente oficio político como Rodolfo Elizondo, y se dedique de tiempo completo a realizar esta tarea. "Tres focos rojos: tres sugerencias". *El Universal*, 31 de marzo de 2002, p 23 A.

de carácter fiscal o presupuestario, sino de asesorar y elaborar textos como proyectos de iniciativas de ley.

En su discurso de toma de posesión como presidente, Vicente Fox reconoció que bajo su gobierno: *el Ejecutivo* (que ha demostrado fehacientemente su inexperiencia) *propone* y *el Legislativo dispone*. Buscó sin éxito, limitar el espacio de negociación a un grupo reducido de actores, los líderes de los partidos y de cada uno de los grupos parlamentarios e intentó acotar el número de posibles temas que serían materia de acuerdo para disminuir al máximo los costos de la negociación política y permitir que el gobierno mantuviera el control sobre los asuntos de interés, utilizando al Senado -donde el PRI tiene mayoría- como cámara de origen, para introducir algunos proyectos de ley y presionar a los diputados.²²⁸

Las facultades del Congreso terminaron por entrar en conflicto con las del Ejecutivo. El constante enfrentamiento del presidente con la oposición y aún con su propio partido, obstaculizó el proceso legislativo por la ausencia de mecanismos institucionales adecuados que permitieran dirimir las diferencias. Los ejemplos son emblemáticos: desde cuestiones tan elementales como haber alterado el texto constitucional al rendir protesta como presidente y saludar primero a sus hijos en el recinto legislativo; el exhorto para retirar de toda papelería oficial, la propaganda e imágenes de la llamada *águila mocha* y retornar al uso del emblema nacional completo; la polémica sobre el horario de verano; hasta haber invadido el espacio del Legislativo, al reformar el Reglamento de la Ley del Servicio de Energía Pública e integrar el Consejo de Administración de PEMEX con empresarios.

²²⁸ Vicente Fox, no ha podido cumplir a cabalidad con este mandamiento. Entabló una querrela constitucional ante la Suprema Corte, para que ésta defina cuál poder tiene efectivamente razón en la definición final del presupuesto federal. De acuerdo con la Constitución, el congreso propone, pero el Ejecutivo dispone. Mediante la facultad de veto puede incidir en el cambio rechazando, aceptando o negociando. Aun sin la mayoría en el Senado, Fox y su partido ganaron el poder de detener cualquier iniciativa aprobada por la oposición, pues con el respaldo de al menos un tercio más uno de los votos en alguna de las cámaras, el veto presidencial es insuperable. Como proponente, el Congreso fuerza al Ejecutivo a “lo tomas o lo dejas” cada vez que aprueba una iniciativa. No es suficiente que haya una mayoría en el Congreso, es necesaria también la aprobación del presidente. Si el presidente no da su visto bueno, se necesita el voto de dos terceras partes del Congreso para conseguir el mismo cambio. El veto presidencial busca reducir la incidencia del cambio, limitando el poder de las mayorías en el congreso. Benito Nacif, “Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo”. Política y gobierno, CIDE, Vol. XI, núm. 1 México, primer semestre de 2004, p 37.

El Poder Legislativo por más que se critique su desempeño, se conduce con pluralismo. Por parte del Ejecutivo, quizás el error recayó en creer que su gran popularidad era suficiente para influir - al estilo estadounidense- en el comportamiento de los partidos en el Congreso, olvidando las características propias del sistema político en México, donde las dirigencias tienen un dominio más grande y hay mayor disciplina partidista. Las decisiones del gobierno y la política partidista, contaminan permanentemente la relación entre ambos poderes. Como ocurrió con el caso de peculado en PEMEX, cuando el PRI amenazó con rechazar todas las iniciativas presidenciales. Este entorno de excepción, refleja los excesos en que han incurrido el Ejecutivo y el Legislativo. El primero tras abdicar al acuerdo, se lanza a la conquista de la opinión pública. Mientras el segundo, en la búsqueda de ser un verdadero contrapeso, en vez de negociar buscó confrontarse.²²⁹

El PRI recibió ilegalmente recursos públicos para sus campañas electorales en 1994 y en el 2000, vía transferencias al sindicato petrolero -una de las corporaciones más importantes del sector obrero priísta- por un monto total de 1,580 millones de pesos. La marcha de la investigación que por absurdas pero efectivas razones legales no se puede extender a las finanzas del sindicato, sino que debe concretarse exclusivamente a PEMEX y al PRI, se hizo con la suficiente lentitud y advertencia como para permitir que el principal presunto implicado, Rogelio Montemayor y algunos involucrados se pusieran oportunamente a salvo al interponer sendos amparos. El desafuero de uno de los líderes petroleros, Carlos Romero Deschamps y la revisión de los contratos colectivos dividieron una vez más al PRI, quien se enfrentó a la disyuntiva de apoyar o no a los responsables, y a una virtual amenaza de huelga si seguían las pesquisas, con todas las consecuencias nefastas que ello hubiera acarreado. Esta situación, provocó cierta inestabilidad política y económica, que el gobierno supo sortear adecuadamente evitando chantajes. Por un lado, se atacaba al PRI de manera indirecta, no contundente ni letal, y por el otro, el Presidente le ofrecía cogobernar el cambio.²³⁰

²²⁹ Para revertir el descontento social que causaron las disposiciones gubernamentales, como el paquete fiscal y el retiro de subsidios a la energía eléctrica, la Cámara de Diputados programó gastar 7 millones de pesos en la elaboración de 18 spots televisivos, a fin de informar a los ciudadanos sobre los beneficios alcanzados con el trabajo parlamentario durante el año 2001. *La Jornada*, 15 de febrero de 2002.

²³⁰ En esa ocasión, el presidente Fox contó con el apoyo de la opinión pública, del PAN, el PRD y del episcopado mexicano, y en el plano internacional, de Estados Unidos y la Unión Europea. Con el deslinde público del PRI respecto al sindicato petrolero, se anotó un importante triunfo político. Las negociaciones concluyeron con un

El PRI contraatacó al PAN en los medios, por la transferencia de recursos privados de origen extranjero -acto prohibido por la legislación electoral- a la campaña presidencial en el 2000, a través de la organización *Amigos de Fox*. Vicente Fox buscó aminorar el golpe, indicando que el monto del desvío distaba mucho de compararse con el que se manejó en el *Pemexgate* y que le valió al PRI una multa por parte del IFE de mil millones de pesos menos a su presupuesto. Si bien, la cantidad no tuvo punto de comparación con el PRI, ello no disminuye la gravedad de la falta y no deja de ser igualmente cuestionable. El PAN, también tuvo que encarar una sanción económica por este motivo, la cual fue impugnada ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien revalidó la sanción e incluso la incrementó. De esa manera, ambos partidos quedaron expuestos públicamente, obligados a responder y rendir cuentas claras a la sociedad. Estos escándalos, dificultaron aún más la relación para llegar a acuerdos.²³¹

Los desencuentros continuaron con el veto que el Ejecutivo aplicó a la Ley de Desarrollo Rural, surgida de un amplio consenso entre los legisladores, que no contó con el visto bueno del secretario de Agricultura, Javier Usabiaga. Seis meses después, los diputados aprobaron otra, prácticamente en los mismos términos que la anteriormente vetada.

Habría que agregar además, la oposición en el Senado que le negó el permiso al presidente para salir a una gira del 15 al 18 de abril de 2002, a fin de reunirse con funcionarios, inversionistas y residentes mexicanos en Canadá y Estados Unidos. Los legisladores denunciaron que la búsqueda de inversiones sólo son un pretexto, pues muchas de éstas, ni siquiera se llegan a concretar. En respuesta, Vicente Fox acusó públicamente a los partidos opositores de entorpecer el desarrollo económico.

Los arreglos que se alcanzan para suscribir el presupuesto o una iniciativa de ley, suelen ser inestables y cada vez que son bloqueados, la eficacia misma es cuestionada. La oposición ha alterado radicalmente las propuestas presidenciales y dedicado más atención a proyectos forjados

aumento del 5.5% y 1.8% sobre prestaciones. Sin embargo, las cabezas de los principales implicados –Rogelio Montemayor, Aldana, Carlos Romero Deschamps, entre otros- siguen sin caer.

²³¹ La organización *Amigos de Fox* que económicamente apoyó al actual presidente durante la campaña, fue defendida por el propio Vicente Fox: “un gran movimiento ciudadano que impulsó el cambio en el país... seguramente con toda legalidad, transparencia y con todo amor a México”. *La Jornada*, 2 de julio de 2002.

por la propia Cámara de Diputados, generalmente sobre temas inconexos y ajenos al proyecto de gobierno del Ejecutivo. Los márgenes de maniobra son estrechos en un gobierno dividido sin mayoría legislativa. Si a lo anterior, agregamos la crisis por la que atraviesan los principales partidos, la situación se complica aún más, en la medida que no hay unidad en las facciones partidistas. En la argumentación oficial, la responsabilidad es de la oposición en el Congreso, específicamente del PRI, al que se acercan y alejan con bastante facilidad.

Vicente Fox, retomó el diálogo con los partidos y sus dirigentes. Buscando una relación de más largo alcance, reconoció el esfuerzo de los legisladores federales: su función ya no se limita a suscribir leyes, sino a la división de poderes, la legitimidad de las instituciones y la gobernabilidad misma. La inesperada valoración al Poder Legislativo, no sólo contrastó con la diatriba que había lanzado contra la oposición senatorial por negarle autorización para viajar, también apareció como un oportuno deslinde respecto de las declaraciones en contra, expresadas por el líder de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), Jorge Espina.²³²

En el 2003, había una urgencia implícita del partido en el poder –el PAN- por ganar la Cámara de Diputados para lograr pasar sus iniciativas y al mismo tiempo, frenar al PRI que a pesar de los tropiezos, es todavía una alternativa real a la que la sociedad podría volver ante la falta de resultados concretos en materia económica y social. Sin contar, que el Senado sigue siendo predominantemente priísta. La convocatoria foxista fue por demás elocuente: "Mexicanos, los convoco a que me den una cómoda mayoría en la Cámara de Diputados, si lo hacen, les cumpliré". Ocurrió todo lo contrario. Los resultados que arrojaron las elecciones federales preservaron el status quo con un Congreso dividido, reflejando el descenso electoral del PAN – pese a la popularidad y aceptación con que sigue contando el presidente entre la opinión pública-, quien controla menos de un tercio del país y la relativa recuperación del PRI, no obstante el escándalo petrolero de corrupción en que se vio involucrado.²³³

²³² Jorge Espina, encargó un diagnóstico sobre el trabajo legislativo que se tradujo en el documento *10 propuestas para el fortalecimiento del Congreso* remitido al Congreso en abril de 2002. La Coparmex, reprobó con un 5.6 de calificación el desempeño legislativo. Incluso, sus principales dirigentes se manifestaron para protestar por su baja productividad. *La Jornada*, 13 de noviembre de 2001.

²³³ Graco Ramírez Garrido, "Tour de force". *Reforma*, 13 de abril de 2002.

La competencia partidista y la presión social han cambiado casi todas las relaciones y prácticas, erosionando el presidencialismo e invirtiendo la dinámica del Congreso. Los inconvenientes de la vida democrática se han hecho presentes: un Presidente débil enfrentado a una oposición recalcitrante dentro de un Congreso que no controla. Esta situación ha arrojado una relativa parálisis gubernamental que podría provocar tentaciones autoritarias, en la medida que no hay una mayoría estable entre los contendientes políticos. La administración foxista ha tenido en la oposición, uno de sus principales retos y obstáculos para su programa, pero tampoco hay de parte de ésta, una iniciativa o acción que reabra el proceso de transición y cambio institucional.²³⁴

El Poder Legislativo tiene atribuciones que lo pueden hacer tomar la delantera, pero nadie quiere arriesgarse políticamente. Se ha configurado en un factor real de poder con peso e influencia, aunque sólo influye parcialmente. El Ejecutivo continúa concentrando amplias facultades (las que han ido disminuyendo son las llamadas *meta o extraconstitucionales*) y presupuesto para actuar en todos los terrenos, sin necesidad de reformas legales. Institucionalmente la centralidad presidencial sigue siendo notable, no todo tiene que pasar por el Legislativo. Las reformas administrativas que pueden modernizar la gestión federal, no están completamente acabadas. La tensión entre Ejecutivo-Legislativo, por la discusión de las leyes de ingresos y presupuesto para 2001, 2002 y 2003, y las fricciones con la Convención Nacional Hacendaria, son expresión de las dificultades que el acotamiento del presidencialismo está motivando entre los distintos grupos involucrados en las tareas de gobierno.

Las transformaciones observadas en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo han sido más consecuencia de la apertura del sistema político-electoral, que de un verdadero cambio en las facultades formales de esas dos ramas de gobierno. Las reformas se acercaron al ideal de democracia electoral, alterando sustancialmente el sistema de partidos y la estructura de oportunidades, incluyendo los poderes partidistas del presidente, y por ende, los incentivos de los legisladores para comportarse de manera complaciente frente al Ejecutivo.²³⁵

²³⁴ Véase a Héctor Aguilar Camín, *La ceniza y la semilla*. Edit. Cal y Arena, México 2000, p 42.

²³⁵ María Amparo Casar, "Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México". Op. cit., pp 83-128.

4.3 Sistema de partidos en México (Marco Normativo).

El cambio ocurrido en México, también puede ser definido en función del sistema de partidos: de uno no competitivo y de partido hegemónico –el Revolucionario Institucional (PRI)- a otro instalado en la competencia. Existe un sistema fundamentalmente tripartita: PRI, PAN y PRD, entre los que hay una lucha por el poder dentro del marco que señala la ley, y a veces fuera de él. Son los que tienen una mayor presencia nacional, y por lo tanto, la posibilidad real de obtener la presidencia de la República, un número importante de legisladores, entidades federativas y múltiples municipios.²³⁶

Con la reforma electoral de 1996, el sistema fue realmente más competitivo y plural, lográndose un equilibrio en la representación entre mayorías y minorías en la composición del Congreso. La legislación suprimió la modalidad de registro condicionado y disminuyó a tres mil, el número de afiliados para obtenerlo en por lo menos 10 de las 32 entidades federativas, o 300 en 100 de los 300 distritos electorales uninominales. No pudiendo ser inferior al 0.13% del padrón utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud. La inscripción de los ciudadanos a los partidos debe ser libre e individual, quedaron prohibidas las afiliaciones colectivas. Además, se incrementó de 1.5 a 2% el porcentaje de votación para que el partido conserve su registro, pueda contender y tenga derecho a participar en la asignación de escaños en la Cámara de Diputados y en la de Senadores por el principio de representación proporcional.

Con objeto de ampliar los cauces de participación y representación política ciudadana como complemento del sistema de partidos, se reconoció la figura de las agrupaciones políticas como formas de asociación que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática, la cultura política y la creación de una opinión pública mejor informada. Sólo pueden participar en procesos electorales federales, por acuerdos de participación con un partido mediante la suscripción y registro ante la autoridad respectiva. No pueden utilizar tal denominación, ni asociarse en coaliciones. Deben acreditar que cuentan con un mínimo de siete mil afiliados, un órgano directivo de carácter nacional y delegaciones en por lo menos 10 entidades federativas. Disponen de un régimen fiscal

²³⁶ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos* op. cit., y “La maquinaria incompleta”. *Enfoque*, 25 de noviembre de 2001, pp 8-15.

especial y financiamiento público para trabajos editoriales, capacitación e investigación socioeconómica y política.

Existe una mayor equidad en las condiciones de la competencia: acceso gratuito de los partidos a los medios de comunicación (radio y televisión) durante periodos electorales; el 30% es asignado de forma igualitaria y el 70%, proporcional a su fuerza electoral (la ley disponía que estos espacios se determinaran sólo proporcionalmente), independientemente de los 15 minutos mensuales de que disponen de manera permanente. En elecciones presidenciales, aumenta hasta 250 horas de transmisión en radio y 200 en televisión y en las estrictamente legislativas, se reduce a la mitad. Contempla la adquisición mensual por parte del IFE, de hasta 10 mil promocionales en radio y 400 en televisión con una duración de 20 segundos cada uno. Se facilitaron los canales para que los partidos puedan convenir tiempos por su cuenta; se prohibió contratar por terceros, propaganda a favor o en contra de un partido y se suspendió toda emisión de divulgación del gobierno federal en acciones de desarrollo social, 20 días antes de la jornada electoral.

De igual forma, se reconoce a los partidos, candidatos y coaliciones; el derecho de aclaración respecto a la información que presenten los medios durante las campañas, cuando piensen que la misma ha deformado actos o situaciones referentes a sus actividades o atributos personales. A quien viole la obligación de abstenerse de formular expresiones que impliquen diatriba, calumnia, infamia, injuria o difamación, se les sancionará con multa y suspensión total o parcial de los promocionales en radio y televisión si la infracción se comete durante las campañas, y sólo con multa si es en cualquier otro tiempo. La Comisión de Radiodifusión del IFE, puede realizar monitoreos muestrales de los tiempos de transmisión en los espacios noticiosos e informar sobre éstos.

Por lo que hace a las coaliciones, éstas pueden ser parciales para la elección de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa. No tienen efectos extensivos a otros cargos en disputa, cuando se den en los siguientes términos: para senadores, se deben registrar un mínimo de seis y un máximo de 25 fórmulas de candidaturas comunes e invariablemente las dos de

mayoría correspondientes a cada entidad federativa, y para diputados, un mínimo de 33 y un máximo de 100.

El debate ha girado en torno al elevado financiamiento otorgado y a los vacíos legales para regular por ejemplo, las precampañas en las que existen mayores márgenes de discrecionalidad en la entrada y manejo de los recursos; el financiamiento privado a partidos y candidatos; la duración de las campañas presidenciales y la votación de los mexicanos que residen en el extranjero, en donde recién se introdujeron algunos cambios que posibilitaran a un cierto número de mexicanos, votar en las próximas elecciones presidenciales del 2006.

Constitucionalmente, se prescribe que el financiamiento público de los partidos políticos deberá prevalecer sobre otros permitidos y regulados por la ley. Comprende tres modalidades:

1. Sostenimiento de actividades ordinarias permanentes: el 30% se asigna en forma igualitaria y el 70% de acuerdo con el porcentaje de votación de los partidos representados en el Congreso.
2. Gastos de campaña: a cada partido se le otorga el año de la elección, un monto equivalente al recibido para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes. Se transfirió al Instituto, la atribución de acordar y aprobar los topes de gastos para Presidente, senadores y diputados.
3. Actividades específicas como entidades de interés público: el IFE no podrá acordar apoyos en cantidad mayor al 75% anual de los gastos comprobados por cada partido en el año inmediato anterior por tareas editoriales, educación y capacitación política e investigación socioeconómica y política.

Respecto al financiamiento realizado en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales con residencia en el país (simpatizantes), ningún partido puede recibir aportaciones anuales en dinero superiores al 10% del total otorgado para actividades ordinarias permanentes. Tienen un límite equivalente al 0.05% y serán deducibles del impuesto sobre la renta hasta en un 25%. Quedaron prohibidos los donativos anónimos, salvo colectas realizadas en mítines o en la vía pública. Las contribuciones privadas si son en especie, se harán constar mediante un contrato

celebrado conforme a las leyes aplicables. La ley obliga a todos los partidos, a dar cuenta de sus ingresos y gastos en reportes anuales. Para ordenar la presentación de informes detallados, comisionar la realización de auditorías, llevar a cabo visitas de verificación y garantizar la transparencia, se creó la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y las Agrupaciones Políticas dependiente del IFE.

El COFIPE, omitió diferenciar los comicios intermedios en los que sólo se renueva la Cámara de Diputados, con la elección presidencial y del Congreso, lo que ha significado una asignación desproporcionada. Esa distribución de recursos ha provocado una situación anómala, pues entre menos votos, mayor es el financiamiento. En las elecciones presidenciales del 2000, fue de 2,500 millones y para el 2003, ascendió a 4,800 millones de pesos, prácticamente el doble. El contraste entre una y otra es evidente, considerando que la primera es presidencial y legislativa, y la segunda involucra únicamente a la Cámara de Diputados. El costo se multiplicó por el número de partidos reconocidos: en 2000, eran cinco y en el 2003, once y sólo seis los que mantuvieron el registro. Tal circunstancia es justificadamente criticada en un país en crisis que podría canalizar dichos recursos hacia áreas prioritarias como salud, educación, entre otros rubros. Lo adecuado, sería reducir el monto a la mitad, cuando se trate de elecciones intermedias.

Asimismo, la relativa flexibilidad en los requisitos para formar partidos y agrupaciones políticas ha provocado que representantes de pequeños grupos, y de ciertas familias y/o mafias sin articulación nacional aprovechen la oportunidad para vivir del presupuesto público como el PVEM, Sociedad Nacionalista, Alianza Social, entre otros. En algunos casos, son facciones ligadas a partidos mayores: Fuerza Ciudadana, fue encabezado por el ex asesor de Francisco Labastida, Jorge Alcocer; México Posible de Patricia Mercado y Sergio Aguayo, es un desprendimiento del PRD, y el Partido Republicano de Francisco de Paula, se asoció a Marta Sahagún de Fox. De ahí, que se haya propuesto revisar si no son demasiadas las facilidades que se les brindan para obtener el registro, estableciéndose algunas restricciones que fueron calificadas por algunos de antidemocráticas, que no han sido determinantes para detener la proliferación de nuevos partidos rumbo a la elección presidencial del 2006.

Esta situación ha retrasado la consolidación del sistema, por el *poder de chantaje* que llegan a tener en el Congreso. El fiel de la balanza, son los partidos pequeños como el Partido del Trabajo (PT) y el Verde Ecologista (PVEM) que en ocasiones, limitan las posibilidades de instaurar los consensos para promover las reformas constitucionales. Los partidos minoritarios llegaron gracias a las alianzas oportunistas que establecieron con el PAN y el PRD, y recientemente con el PRI, no por sus propios méritos. Tal es el caso del PVEM, el PT y Convergencia por la Democracia (CD). Para las elecciones federales del 2003, al menos 10 partidos solicitaron su registro. El problema no es el número, sino que una vez que el voto se ha dividido, no hay instrumentos para agrupar el sufragio y construir mayorías. Por consiguiente, la votación se dispersa por la misma facilidad que existe para crear institutos políticos.²³⁷

La propuesta para reestructurar el sistema de alianzas y coaliciones no pretende cerrarlo a otros partidos, sino cumplir con la ley. De tal forma, que los votos de los partidos coaligados se contabilicen por separado y los cómputos en las casillas sean de manera diferenciada para que sólo los que alcancen al menos el 2% de la votación conserven su registro. Muchos de los que se han mantenido por la vía del acuerdo, en adelante tendrían que ir directamente a las urnas para conseguir el voto del electorado.

Los planteamientos giraron en torno al establecimiento de un candado en el que se asiente que los partidos no podrán recibir financiamiento, sino hasta después de la elección en la que deben obtener al menos el 2% de la votación nacional fijado por la ley. El riesgo de no poder recuperar la inversión en las campañas y el tener la obligación de regresar, por lo menos una parte al perder

²³⁷ Giovanni Sartori, propuso modificar el sistema electoral mixto por uno de segunda vuelta ante el riesgo de ingobernabilidad por fragmentación política, ocasionado por el enorme *poder de chantaje* de los partidos pequeños sobre los más grandes, el cual no se había manifestado por la hegemonía que en el pasado ostentaba el PRI. En la primera vuelta, se expresa la preferencia inicial y en la segunda, se cuentan con libertad los votos con un umbral de exclusión o admisión a la representación de 5%. El partido del presidente tendría que hacer alianza con alguno de los otros tres, de una coalición de dos para desempeñarse con eficiencia. El electorado decide cuáles son los que van a la segunda ronda. A los dos partidos menores se les asigna una compensación proporcional (según los votos que hayan obtenido en la primera), con base en listas preestablecidas. Si éstos son dos, del 20% de los escaños y de 15%, si sólo un tercero resulta ser el perdedor en la segunda vuelta. Lo anterior, desalentaría las escisiones partidistas y fomentaría incentivos de agregación. La finalidad, es prevenir la proliferación de partidos. Un sistema de cuatro partidos en gobiernos divididos, tiene mayores probabilidades de ofrecer bases para la formación de coaliciones de mayorías manejables que la de tres. Hasta cierto grado, se tiene que sacrificar la representación para lograr un equilibrio entre gobernabilidad y democracia. “La maquinaria incompleta”. Op. cit., pp 8-10. Véase también, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Edit. F. C. E., México 2003, pp. 221-237.

el registro, inhibirá su búsqueda sin estar seguros de su potencial. También, se planteó repartir el 20% entre todas las fuerzas políticas y el 80% con base al porcentaje electoral obtenido, y reducir el financiamiento público tanto a los partidos como a las agrupaciones de nuevo ingreso en 50%, con lo que se garantizan recursos suficientes para que los de nueva creación acrediten su presencia y la solicitud de registro deje de ser una especie de botín para quienes no tienen representación. De esa manera, se someterán al escrutinio ciudadano y los resultados serán los que determinen los montos que habrán de recibir.²³⁸

A la luz de las reinantes circunstancias, resulta imperioso instrumentar una nueva reforma electoral que conlleve a la ampliación y al fortalecimiento de las atribuciones del IFE para incrementar la supervisión de los partidos, coadyuvando a que sean efectivamente democráticos. Que en colaboración con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, verifique las operaciones mercantiles realizadas por éstos y las agrupaciones políticas nacionales, simultáneamente con el escrutinio ciudadano, buscando el cumplimiento de la legalidad partidaria con sanciones para aquellos que la incumplan, tal como lo estipula la Constitución y la ley reglamentaria (COFIPE). Como órgano imparcial, el Instituto podría actuar con cierta objetividad entre los grupos internos en la vigilancia de los militantes, quienes tendrían que contar con órganos de apelación como la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).²³⁹

Los partidos se convirtieron en los grandes mediadores entre la sociedad y el gobierno. No obstante, su capacidad de presión e influencia se debilitaron, encontrando serias dificultades tanto organizativas como estructurales para afirmar su vinculación con los sectores populares y sus demandas. Durante varias décadas dependieron del eje de la presidencia imperial, y al romperse, entraron en una crisis de legitimidad. Se rigen por las mismas relaciones cupulares y verticales que caracterizan y definen al Estado. Inmersos en problemas internos, no han demostrado capacidad para gobernarse a sí mismos y estimular la participación de sus afiliados. No han sabido dirimir sus diferendos, ni han conseguido credibilidad ni siquiera de los núcleos más desprotegidos como los campesinos y grupos étnicos. La percepción sobre la problemática nacional tiende a ser diferente y es determinada por intereses claramente dirigidos a conseguir

²³⁸ Rosa María Mirón Lince, “¿Democracia de lujo?”. *Enfoque*, 2 de junio de 2002, p 16-17.

²³⁹ Pedro Aguirre y Alfonso Rojas, “¿Un nuevo Cofipe para el 2003?”. *Enfoque*, 10 de febrero de 2002, p 10-11.

mayores cuotas de poder, y no a lograr una verdadera transición democrática no sólo en lo político, sino también en lo económico y social.²⁴⁰

El fortalecimiento del sistema de partidos, implica su democratización interna. Las pugnas entre grupos y facciones que pretenden controlar los aparatos partidarios e influir en la asignación de las candidaturas evidencian una fuerte crisis, principalmente en términos de identidad programática, democracia, recursos organizativos, ideológicos y discursivos, y liderazgos para favorecer la gobernabilidad y enfrentar las nuevas condiciones políticas de la alternancia. La lucha se reduce a lograr el poder, por el poder mismo. Los partidos cuidan su capital político en función del aspecto electoral. Las ideas quedan rebasadas y los intereses particulares se sobreponen -una vez más- a los generales. Las disputas personales, los golpes bajos y la falta de un proyecto real de nación les impiden definirse y ser políticamente viables para los militantes y la ciudadanía. El balance final es sin lugar a dudas, negativo. La decisión del votante es guiada por aspectos coyunturales, como escándalos de corrupción y las personalidades de los candidatos. Las candidaturas externas e independientes procedentes de la sociedad civil, podrían vigorizarlos e inspirar mayor confianza si compitieran leal y legalmente.²⁴¹

El sistema de partidos atravesó por una serie de ajustes y cambios, debido a que el objetivo original por el que surgieron se modificó sustancialmente. La oposición no acaba de comprender, cuál es su papel y el partido en el gobierno se resiste a abandonar su arraigado rol opositor. El PRI perdió la Presidencia, pero se mantiene como primera mayoría en distintos escenarios a nivel municipal, estatal y federal, apostando al progresivo deterioro gubernamental; el PAN aunque ahora es gobierno, su inexperiencia le ha complicado por un lado, procesar adecuadamente las decisiones, y por el otro, negociar y buscar las alianzas para sacar adelante sus iniciativas. Mientras, el PRD sigue anclado en la beligerancia y en un discurso supuestamente de izquierda.

Dentro de la geometría política, el PRI se manifestó como un partido de centro progresista frente a la derecha representada por el PAN, y la izquierda por el PRD. Los cambios en la dirigencia de

²⁴⁰ Octavio Rodríguez Araujo, “El país se desbarata”. *La Jornada*, 28 de marzo de 2002.

²⁴¹ José Woldenberg, considera a los partidos como el eje central de la mecánica del cambio político en México: los partidos fuertes producen elecciones competidas; éstas colocan a partidos distintos en las posiciones de gobierno y de representación desde donde impulsan nuevas reformas que los fortalecen... Fuerzas, movimientos y dinámicas que se refuerzan mutuamente. Becerra R., Salazar P., y José Woldenberg. Op. cit., p 34.

los tres principales partidos durante el 2002, condujeron en lo esencial los acuerdos políticos iniciales. Las posiciones partidistas, se definieron en función del trato que debían guardar con el presidente.

Con un gobierno disperso, una de las tareas prioritarias y pendientes es la de establecer relaciones de confianza con los partidos y mejorar los canales de comunicación con el Presidente de la República. El punto de partida debió ser, además de una nueva cultura política, asegurar una comunicación directa con éstos, lo que habría servido para fortalecer a los tres poderes y consolidar el régimen. Las fallas se han debido a errores en la conducción del proceso y a una falta de voluntad para llegar al fondo.

4.4 La relación del Presidente con los partidos políticos.

4.4.1 El Partido Acción Nacional (PAN).

El Partido Acción Nacional (PAN) nació en las postrimerías del gobierno cardenista en respuesta a los regímenes de la revolución, específicamente contra el cardenismo. Procede de la rama jalisciense que le dio un tinte dogmático y rígido, así como católico y tradicionalista; de una tradición nortea, que en la práctica se transformó en una línea anticentralista; y la puramente pragmática, al servicio de intereses muy precisos. A lo largo de la historia, ha cumplido tres papeles fundamentales:

1. Durante décadas canalizó institucionalmente el descontento de muchos sectores sociales, educándolos políticamente en formas de protesta pacíficas y valoración del voto como instrumento privilegiado para el cambio. Las demandas contra el régimen autoritario se centraron en limpiar los procesos electorales, el respeto a la legalidad, y la independencia militante y anticorporativa respecto al poder estatal.
2. Logró antes y con mayor ímpetu, poner al descubierto el carácter autoritario del sistema político y exhibir los aspectos más ramplones de la cultura revolucionaria y la historia oficial.

3. Conservó y recicló parte del pensamiento conservador, católico e hispanista que la Revolución de 1910 intentó sepultar.²⁴²

Se concebía como un partido de principios (doctrinario) y demandaba una actuación conforme a ellos. Concepción que mudó, por una más pragmática en busca de mayor participación y triunfos electorales, provocando una división en el panismo y la formación del Foro Doctrinario Democrático, el 19 de marzo de 1990. Finalmente, triunfaría la postura gradualista que contrarrestó su desplazamiento al segundo lugar en 1988.

El 8 de noviembre de 1975, frente al Consejo Nacional del partido, su presidente Efraín González Morfín ya había alertado sobre la existencia de este PAN *paralelo*. Denunció que un grupo con ideología, organización, jerarquía y lealtades al margen del partido oficial, estaba siendo mantenido y financiado en contra del PAN legítimo y estatutario. Fue el primer aviso, sobre los riesgos de que se convirtiera en un instrumento al servicio de los empresarios, y el origen de una generación menos doctrinaria frente a los cuadros antiguos y ortodoxos. Sobre la llegada de estos teóricos del empresariado, José Ángel Conchello atribuía a gente como Luis Felipe Bravo Mena, la pretensión de querer adueñarse del partido para llevarlo a la derechización.²⁴³

La clásica división entre doctrinarios y neopanistas ha quedado atrás, lo que predomina es un creciente pragmatismo. Los *neopanistas* al integrarse en diversos grupos dejaron de ser nuevos, mantienen cierto estilo y parecen dispuestos a asumir mayores riesgos políticos, lo cual sigue marcando la diferencia.²⁴⁴

²⁴² Existen tres visiones: 1) la construida desde el régimen que sataniza al PAN como el representante de la reacción e intereses extranjeros inconfesables junto con la iglesia, Estados Unidos y el gran capital; referentes importantes también del PRI, cuya relación no es del todo clara; 2) una formalista que tiende a verlo no en su heterogeneidad y contradicciones, sino como un partido coherente ideológicamente y con un alto nivel de institucionalidad; 3) una coyuntural, definida por su participación en un contexto determinado que muchas veces borra o minusvalora el análisis de la trayectoria completa. Leonardo Curzio, "El PAN bajo la lupa". *Estudios Políticos*, México 2000 enero-abril, núm. 23, pp 209-222.

²⁴³ *La Jornada*, 29 de agosto de 2000.

²⁴⁴ Francisco Reveles, señala que entre la fundación del partido en 1939 y la crisis organizativa de los setenta, la motivación de las facciones fue ideológica. Ahora, los grupos aparecen más bien como facciones por poder, lo que explica el pragmatismo electoral que ha adoptado. Son tres las tendencias: 1) pragmático-moderado en los setenta; 2) pragmático-radical (neopanismo); su motivación fue el reparto del poder, sostenía posiciones de derecha y 3) pragmático-gradualista, desde 1988. "Luchas y acuerdos en el PAN: las facciones y la coalición dominante", en Francisco Reveles (coord.), *Partido Acción Nacional: los signos de la institucionalización*. Edit. UNAM-Gernika, p 112 y 124.

En los 70s, el PAN cumplía el papel de comparsa legitimando los comicios: “...en los hechos, era una oposición funcional al sistema político: de discurso crítico, pero de acción legal, limitada y circunscrita a la arena electoral.”²⁴⁵ Durante los 80s, el avance del panismo empieza a hacerse notorio. La crisis económica de 1982, conllevó al desprendimiento de un apreciable sector de las clases medias del PRI hacia el PAN, que se perfiló como una verdadera opción tras las elecciones de Chihuahua y los triunfos obtenidos en Sinaloa y Nuevo León. En 1988, es desplazado al tercer lugar por su enemigo histórico: el cardenismo que también apostó por la democratización, poniendo en entredicho la legitimidad del triunfo priísta.

El resurgimiento del cardenismo, su privilegiada posición en la Cámara de Diputados para realizar reformas constitucionales y la similitud programática con las propuestas priístas en lo económico, configuraron el inicio de una nueva etapa de *acompañamiento* en las relaciones del PAN con el gobierno. En el Congreso, aprobó modificaciones jurídicas sustanciales que coadyuvaron a alcanzar el proyecto nacional salinista (banca, ejido, etc.) apoyándose en los grupos empresariales y la iglesia, a cambio de ciertos beneficios como el reconocimiento de algunas victorias electorales. Pese a que se convirtió en una *oposición responsable*; según él mismo, en un partido cogobernante y de acuerdo con Carlos Salinas, en su aliado estratégico, encontramos divergencias que el partido prefirió encubrir capitalizando las propuestas que siendo iniciativas del presidente o del PRI parecían responder más a sus demandas.

En las elecciones federales de 1994, el PAN pareció replegarse por motivos políticos que todavía levantan especulaciones. Con Ernesto Zedillo, la cooperación se extendió a la rama ejecutiva con la designación de un procurador panista. La relación tuvo algunas variaciones, debido a que el gobierno decidió establecer acuerdos también con el PRD. El PAN prefirió entablar negociaciones y firmar pactos con el Ejecutivo, en vez de favorecer la formación de una alianza opositora, en especial con el PRD. Las incompatibilidades ideológicas, se lo impidieron.²⁴⁶

²⁴⁵ Francisco Reveles Vázquez, “Las señales de la institucionalización del Partido Acción Nacional”, *Ibid.*, p 35.

²⁴⁶ El alcance de la influencia del PAN en las políticas de gobierno fue palpable únicamente en el ámbito electoral, en otros hubo una profunda incompatibilidad, como en el restablecimiento de la banca mixta, los cambios al artículo 27 y 130. El Ejecutivo, buscaba profundizar la modernización. Para los panistas, se trataba de una rectificación histórica: desde 1939 habían propuesto la titulación de las parcelas y el reconocimiento de la Iglesia. Las diferencias se centraron también en lo político: presidencialismo, centralismo, división de poderes. La aprobación del Fobaproa

Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, basaron sus proyectos de gobierno en una serie de iniciativas sustanciales que permitieron la clausura de la reforma agraria; cambios al régimen de tenencia de la tierra; la reanudación de las relaciones iglesia-estado; la privatización de la banca y de otros sectores considerados tradicionalmente monopolio estatal; la apertura al comercio internacional y la asociación con Norteamérica; la reestructuración de la deuda externa; el rescate de la banca después de la crisis de 1995 y el carretero; la reforma del sistema de pensiones; la ampliación de la reforma del Estado; que el grado educativo mínimo pasara de primaria a secundaria y la reestructuración del aparato judicial. En este proceso, el PAN jugó un papel de oposición leal con el PRI y el presidente, evitando la parálisis lo que al mismo tiempo, le permitió desarrollar una estrategia político-electoral para presentarse frente a los ciudadanos como el partido de la responsabilidad y la concordia.²⁴⁷

La ideología fundadora del panismo, fue el socialcristianismo. La Internacional Demócrata Cristiana (IDC) llegó al PAN, vía las relaciones que desde los ochenta, desarrolló con la conservadora fundación alemana Konrad Adenauer (KAS) y con el Partido Popular español. Basta comparar las propuestas de la KAS para América Latina con los documentos programáticos más recientes del PAN, para encontrar coincidencias en materia de reforma fiscal, descentralización, educación, desarrollo de empresas medianas y pequeñas y combate a la corrupción.²⁴⁸

y la sucesión presidencial, generaron discrepancias en el panismo que dificultaron a la dirigencia mantener los arreglos con el gobierno. *Ibid.*, p 47-48 y 60-61. Véase también a Soledad Loaeza, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*. México, F.C.E., 482 pp.

²⁴⁷ Ciertamente, no habría existido estabilidad duradera de los gobiernos del PRI, sin la complicidad y silencio del PAN en cada momento decisivo: las represiones al movimiento obrero en los años 50, la matanza de Tlatelolco en 1968, la guerra sucia de los 70, el gran fraude electoral de 1988, o el Fobaproa. La alternancia es más bien un relevo en el Poder Ejecutivo entre los dos partidos del viejo sistema, y una adaptación del poder político al mando actual del capital financiero y a los nuevos espacios democráticos logrados por los movimientos ciudadanos. Adolfo Gilly, “El mítico pacto de la clase política”. *La Jornada*, 6 de julio de 2001

²⁴⁸ La ley Federal Electoral de 1946, prohibió hasta 1977, la existencia de partidos vinculados con organizaciones internacionales. El Partido Comunista, fue el destinatario directo de esta medida. El PAN, empezó a participar en reuniones internacionales desde 1987. La IDC, reúne a 89 partidos demócrata-cristianos y populares de 72 países. Se fundó en 1961, bajo el nombre de Unión Mundial Demócrata Cristiana e inspira su pensamiento y conducta en los principios del humanismo cristiano: el reconocimiento irrenunciable de la dignidad de toda persona y la promoción de sus derechos definidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Luis Felipe Bravo Mena era uno de los diez vicepresidentes del Comité Ejecutivo, a cargo del diseño y ejecución de las decisiones de la organización. Soledad Loaeza, “La democracia cristiana en México”. *La Jornada*, 21 de noviembre de 2001.

Para no involucrar conceptos estrictamente religiosos con la política y revertir la imagen de extrema derecha que se le ha dado, el PAN propuso el cambio de nombre de democracia cristiana a Internacional Demócrata de Centro (IDC). Pretendió construir su nueva identidad, en las nociones básicas del centro humanista y reformista. Parte de una crítica explícita al liberalismo e insiste en la persona como alternativa al individuo, subrayando el principio de igualdad de oportunidades y la eficacia de la educación. De las comunidades naturales que eran la unidad privilegiada de la sociedad católica, únicamente permanece la familia; el gremio y el municipio, desaparecen. Es notable la ausencia del Estado, que era reconocido al menos como un importante mediador de conflictos sociales.

El presidente de la Organización Demócrata Cristiana de América (ODCA), Gutenberg Martínez Ocamica y Luis Felipe Bravo Mena, trataron de deslindar a la democracia cristiana del neoliberalismo, pero terminaron reivindicando varias de sus tesis fundamentales. La aplicación ortodoxa de un libre mercado, sin ningún tipo de limitación y con un Estado que se acerque lo más posible a *laissez-faire* clásico de los liberales.

En el ámbito económico, plantea la eliminación de controles de precios a las mercancías para evitar el desabasto y el mercado negro; la asignación eficaz de los recursos de la sociedad; absoluta independencia del gobierno al banco central, para evitar que financie los déficit de la hacienda pública con la emisión de dinero inflacionario; mantener por medio de ordenamientos pertinentes el equilibrio de las finanzas gubernamentales y evitar el aumento de la deuda pública, cuyo servicio creciente reduce las posibilidades de atender áreas prioritarias; abrirse a la competencia internacional para beneficiar a los consumidores; obligar al aumento de la productividad y competitividad de la planta productiva doméstica; evitar que los productores locales gocen de mercados cautivos e impongan precios de monopolio, el incremento de los precios no debe exceder 3.5% anual; mantener un clima de seguridad que atraiga y conserve a los inversionistas; erradicar la inflación porque desalienta el ahorro, desvía los recursos de inversión a propósitos especulativos y erosiona el poder adquisitivo; alentar el desarrollo, que progresivamente se vaya eliminando la pobreza extrema a través de mecanismos de transferencia de ingresos a los sectores más desprovistos. La economía social de mercado (que nació de la

interpretación alemana de la encíclica *Quadragesimo Anno*), fue la respuesta ilustrada a las reformas de los tecnócratas priístas.

La novedad, es la política de los gobiernos. Una sociedad de bienestar como alternativa al *Estado de bienestar*, donde la responsabilidad de crear empleos es de la sociedad y no de los gobiernos. A estos corresponde, asegurar condiciones económicas y sociales para una vida digna mediante políticas de salud y seguridad pública. La iniciativa privada se presenta como la clave del orden social. Dado el fuerte componente liberal, el referente cristiano del que pretenden beneficiarse al sugerir el aval de la Iglesia, es difícil de conseguir. Una posición completamente secularizada y autónoma que mantiene los principios de subsidiaridad y solidaridad, la búsqueda y defensa del bien común y de las condiciones que le permitan al ser humano desarrollar de manera óptima y a plenitud sus aspiraciones materiales y espirituales.²⁴⁹

En el terreno de las ideas, el presidente Vicente Fox quien se reconoce como un “ferviente católico”, no ha terminado de fijar su posición política. En campaña aseguró que no era ni de derecha ni de izquierda, se pronunció por el respeto a la pluralidad y se definió como de centro-izquierda. Tras estas declaraciones, algunos panistas señalaron que el partido siempre ha sido de centro, un poco tirado a la izquierda y que jamás se ha identificado con la derecha o con corrientes conservadoras. Estas disquisiciones, no fueron ampliamente respaldadas por todos los panistas.²⁵⁰

Para Luis Felipe Bravo Mena -por su doctrina, principios y valores-, el PAN está en el centro y no en la derecha o ultraderecha como aducen el PRD y el PRI: “no es un partido de centro, de derecha ni de izquierda, sino una organización de filosofía humanista. Somos partidos humanistas

²⁴⁹ Esta postura es congruente con la Ley General de Desarrollo Social que el PAN presentó en la Cámara de Diputados, vinculada con la doctrina social cristiana y los principios de solidaridad, subsidiariedad, dignidad de la persona, la familia, la participación y la educación. Pretendió crear un Sistema Nacional de Desarrollo Social, en el que participaran en la coordinación y concertación de planes, las secretarías de Economía, Salud, Educación, Desarrollo Social y del Trabajo, a partir de dos vertientes: 1) planes de desarrollo que establecieran las condiciones que permitan la superación individual de las personas en situación de inopia a través de la generación de empleo, autoempleo, educación y capacitación y 2) programas asistenciales destinados a personas de la tercera edad y discapacitadas en pobreza, que por su propia naturaleza no tienen posibilidades de mantenerse a sí mismas. *La Jornada*, 10 y 26 de marzo de 2002.

²⁵⁰ Según el líder panista del Senado, Diego Fernández de Cevallos: los panistas siempre han coincidido con la corriente demócrata cristiana y no les importa si los tildan de “*mochos* o clericales”. Etiquetar a los partidos como de izquierda, derecha o centro “son puras vaciladas”. *La Jornada*, 24 de agosto de 2000 y 22 de noviembre de 2001.

y nuestras posiciones alejadas de todo extremo, nos permiten ocupar por congruencia programática y validación histórica, el centro político", lo cual es un absurdo. Además, rechazó una connotación empresarial, pese a que se le entregó la certificación ISO-9001 por la "alta calidad" en sus procedimientos administrativos. Siendo el primero, en recibir una evaluación que se utiliza en el mundo de las empresas y la administración pública.²⁵¹

La alternancia en el poder presidencial lograda en el año 2000, modificó sustancialmente la correlación de fuerzas, y por tanto, el peculiar andamiaje que caracterizó al sistema político mexicano por poco más de setenta años, cuando una de las facultades *metaconstitucionales* del Presidente, consistía en ser el jefe indiscutible del partido. Esta llamada regla no escrita, no cambió al *nuevo* régimen. La simbiosis tradicionalmente lograda entre el presidente y el partido en el poder durante el periodo posrevolucionario, no se ha trasmutado con nuevas siglas y colores. Los legisladores panistas dejaron claro, que no tendrían que coincidir con las iniciativas o propuestas que Vicente Fox les enviara. A diferencia de los gobiernos priístas, no existe una incondicional sumisión a todas las decisiones presidenciales. Sólo simbólicamente, el presidente continúa siendo el jefe de su partido: "nunca se dirá a Fox ni a los próximos presidentes que surjan del PAN que son los primeros panistas del país, porque ese no es el lenguaje ni nuestra visión del partido y del gobierno... La dualidad Fox-PAN no es ilegal ni indebida, se finca en una tarea de gobierno compartida".²⁵²

Vicente Fox creyó poder gobernar sin su partido, aprovechando su popularidad y legitimidad. En vez de negociar directamente los cambios con su grupo parlamentario en el Congreso, impulsó directamente sus iniciativas entre la población a través de intensas campañas mediáticas. El PAN, contrario a repetir los anquilosados esquemas de obediencia ante la figura presidencial, ha jugado más en la oposición. No ha sido un partido del gobierno o en el gobierno, sino fuera de él, sin ser

²⁵¹ Para Vicente Fox, el PAN y el gobierno "están cambiando la historia de México". Defienden un humanismo responsable ante la sociedad. El quehacer político es un deber moral a favor de la libertad, la justicia y la equidad. El ejercicio de la autoridad puede resumirse en dos palabras: "buen gobierno". *La Jornada*, 21 de noviembre de 2001.

²⁵² El trato de Fox con el PAN, no será de injerencia en su vida interna: "nada qué ver con el partido hegemónico o de Estado, queremos cambiar el régimen político". Declaraciones de Santiago Creel y Rodolfo Elizondo, como titulares del área política del equipo de transición de Vicente Fox. Para Juan de Dios Castro, los principios del PAN hablan de un equilibrio en la relación entre el Ejecutivo y el partido: "que el gobierno no se partidice, ni el partido se gobiernice". Véase *La Jornada*, 25 de julio de 2000, y 2 de febrero y 10 de marzo de 2002.

propriadamente opositor. Incluso, se ha llegado a decir que no está en el poder. El argumento puede ser atendible, en la medida que todo gobierno requiere de un partido que lo soporte.

Las diferencias entre Vicente Fox y la dirigencia del PAN, se expresaron desde la primera campaña por la gubernatura de Guanajuato. La negociación con el Presidente de la República, lo dejó fuera. Su triunfo posterior, se sustentó más en el panismo local que en el nacional. Por otro lado, la reforma al artículo 82 constitucional lo inhabilitó para ser candidato presidencial en 1994. Partidario de establecer alianzas para enfrentar al PRI y al gobierno, se acercó a Cuauhtémoc Cárdenas, pero el ascenso de Diego Fernández de Cevallos en los sondeos lo hicieron desandar el camino, no sin quedar mal parado ante su partido. En consecuencia, convertirse automáticamente en candidato no le fue fácil. Realizó una larga campaña que comenzó el 6 de julio de 1997, aprovechando la ausencia de un marco legal que se lo impidiera. Con su propio comité de campaña *Amigos de Fox*, adelantó la sucesión lo que profundizó las divergencias con el CEN panista, a pesar de la conformación de una comisión de enlace entre éstas instancias.²⁵³

La labor más importante del presidente del partido, ha sido redefinir tal relación que a lo largo del sexenio se ha caracterizado de encuentros y desencuentros. Los panistas han ido del apoyo titubeante a la franca diferencia. Luis Felipe Bravo Mena, propuso una concepción diferente basada en el concepto de *vinculación democrática* que se institucionalizó en una Comisión de Enlace, la cual realizaría una permanente evaluación del desempeño de la administración. Se integró con Francisco Barrio Terrazas, Ana Teresa Aranda, Rodolfo Elizondo, Felipe Calderón, Ricardo García Cervantes, Francisco José Paoli Bolio, Antonio Lozano Gracia, Margarita Zavala, Jorge Ocejo Moreno y el propio Bravo Mena. Sin embargo, no fue suficiente.²⁵⁴

²⁵³ Para un partido apegado a procedimientos de selección muy escrupulosos y despersonalizados, la forma en que Vicente Fox se autoproclamo como candidato sin conocer a cabalidad su programa ideológico, rompió con el esquema. Los cuadros tradicionales no acabaron de asimilar la victoria como propia, ni se acostumbraron a lidiar con el poder y con el propio Fox, considerado un arribista pragmático, quien los introdujo a medias según sus propias apreciaciones, en *Los Pinos*. No lo quieren, ni le perdonan haberseles impuesto y conducido su campaña con la agrupación de sus amigos. Véase a Francisco Reveles, "Luchas y acuerdos en el PAN: las facciones y la coalición dominante", op. cit. p 153. Apenas tres días después de su triunfo, Vicente Fox declaró a un reconocido periódico: "Gobernaré yo, no el PAN". *La Jornada*, 17 de julio de 2000.

²⁵⁴ De acuerdo con investigadores del Centro de Investigaciones y Estudios en Antropología Social (Ciesas) y de El Colegio de México, está política fracasó. El PAN se comporta como un partido que llegó a la Presidencia, pero no se identifica con el presidente, ni con sus proyectos, ni programas. *La Jornada*, 9 de marzo de 2002.

A un año de que Vicente Fox llegará a la Presidencia, el PAN se asumió como su soporte político. Luis Felipe Bravo Mena, refrendó el apoyo del PAN. Se llegó a la conclusión de que: Fox necesita del PAN y éste de Fox. Su suerte está ligada al éxito del Presidente y a la vez, el futuro de Fox depende del apoyo del partido... ni confrontación ni sumisión, pero sí apoyo, no tanto a él, sino a un proyecto que comparte con el PAN. Hay independencia, pero también corresponsabilidad en los resultados. No obstante, deslindó al partido de las acciones, control y evaluación del llamado *gabinetazo*, esa es competencia estricta del jefe del Ejecutivo.

El Presidente, destacó la conveniencia de "caminar juntos" gobierno y partido. Buscando replantear la relación, Rodolfo Elizondo Torres ex vocero y hombre de todas sus confianzas, fue incluido en el CEN para actuar como puente con la dirigencia partidista. Paralelamente, el mandatario empezó a darle secuencia a las reuniones con dirigentes y legisladores panistas, pactándose una tregua que aún no ha arrojado resultados concretos: mantendría una comunicación constante con el partido, y éste a su vez, lo respaldaría en los temas prioritarios, pero el intercambio que se ofreció no fue tan fluido.

Luis Felipe Bravo Mena, negó que existan enfrentamientos entre Vicente Fox y la corriente que él representa. Igualmente, los coordinadores parlamentarios Diego Fernández de Cevallos y Felipe Calderón Hinojosa, del Senado y la Cámara de Diputados respectivamente, rechazaron versiones de algún rompimiento. El primero, refutó haber tenido alguna fuerte divergencia con el Presidente, derivada de los señalamientos críticos que Fox le hiciera durante la campaña por haberse retirado furtivamente de la contienda presidencial en 1994, tras un debate que le diera una importante ventaja sobre su adversario priísta, Ernesto Zedillo lo que suscitó un sinnúmero de suspicacias. Esta rivalidad se manifestó abiertamente, como parte de los signos contradictorios del cambio: el PAN ganó la Presidencia de la República, pero una fracción importante permanece en la oposición.

Diego Fernández de Cevallos, es la cabeza del segmento panista opositor. Con el priísta Manuel Bartlett, acordó en el Senado una reforma constitucional en materia indígena, en dirección contraria a la iniciativa elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) que Vicente Fox presentó, provocando el rechazo de las comunidades y el rompimiento del diálogo

con el EZLN para lograr la paz en el sureste; privándolo de un triunfo que hubiera fortalecido su posición en los primeros meses de su gobierno. El presidente, le achacó al Congreso la postergación de las negociaciones. La llegada de los zapatistas a la Ciudad de México y el uso del Congreso para expresar sus demandas, irritó profundamente al PAN que siempre se opuso a esa acción, incrementando la tensión en las relaciones del Ejecutivo con su partido.

No se sumó, pero tampoco fue un obstáculo eficaz a la decisión senatorial que impidió al Presidente viajar a Estados Unidos y Canadá. Si bien perdió credibilidad, mantuvo sus índices de aceptación y la ganó dentro de su partido, reticente respecto de algunos aspectos de su política exterior y ahora plenamente identificado con ella.

De igual forma, sin contar con el total respaldo del PAN, propuso sin éxito una iniciativa de reforma hacendaria *redistributiva*. El Presidente con la cúpula empresarial encima, terminó por calificarla de "muy corta" anunciando "ajustes y correcciones". Felipe Calderón, manifestó que esa intención era una torpeza. Nuevamente, se marcaron las distancias. Los diputados panistas reconocieron el desgaste político, por la miscelánea fiscal aprobada y el alza de tarifas eléctricas.²⁵⁵

Extrañamente, Diego Fernández de Cevallos a cuyo doble juego pueden atribuirse los principales reveses al Presidente, lo defendió respecto del fallo de la Suprema Corte de Justicia que invalidó las reformas reglamentarias en materia eléctrica. Como si el tribunal resolviera otro asunto, buscó librarlo de responsabilidades: la sentencia no desautorizó el reglamento reformado por Vicente Fox, sino la ley emitida hace 10 años por Carlos Salinas, reivindicando el voto en contra de esa norma sustentado por el PAN. Únicamente se declaró la invalidez de un acto.²⁵⁶

Con el propósito de limar asperezas, dichas diferencias quedaron registradas en un cónclave con la dirigencia, legisladores panistas, algunos secretarios de Estado y analistas, en el que se contemplaron los temas de la agenda nacional. Vicente Fox, se reencontró parcialmente con el

²⁵⁵ El aumento a la luz no sufrió incremento al consumo agrícola, se mantuvo el nivel de subsidio que tenía, únicamente se modificó y adecuó respecto a la inflación, entre 4 y 5%. *La Jornada*, 9 de diciembre de 2001 y 7 de febrero de 2002.

²⁵⁶ Véase a Miguel Ángel Granados Chapa, "Plaza Pública: Reconciliaciones". *Reforma*, 2 de mayo de 2002.

partido en su XIII Asamblea Nacional Extraordinaria del 8 y 9 de diciembre de 2001. El *jefe* Diego, exhortó al Presidente a radicalizar la aplicación de los postulados del PAN y éste pidió *cerrar filas* para las reformas estructurales, consolidándose en apariencia la unidad entre ambos. Los desencuentros han traído un alto costo político para la marcha ejecutiva del país, en la medida que han introducido confusión, inconsistencia y parálisis en el Congreso. El PAN, ha estado peleándose entre sí y con el presidente sobre las metas y cómo alcanzarlas, quién tiene capacidad para instrumentarlas, qué es el panismo y quién es su verdadero líder.²⁵⁷

Vicente Fox pidió *humildemente* el respaldo del partido, *reconciliándose* con éste. Demandó el apoyo de los coordinadores parlamentarios en el Congreso y el de los militantes que aún no nacen para sacar adelante su gobierno: "Somos una fórmula de cohesión, un equipo. ¡Me siento de maravilla! fuerte, porque estoy acompañado por mi querido partido". El reencuentro se dio muy a pesar de las críticas, porque los panistas continúan fuera de la administración. El principal motivo de distanciamiento radica en la integración de su gabinete y el nombramiento de delegados de las secretarías de Estado. El PAN demandó una mayor participación, exigiendo al gobierno que se asuma como panista.²⁵⁸

²⁵⁷ La Asamblea se convocó para reformar los estatutos, asistieron sólo 2,896 de los más de 4 mil delegados inscritos originalmente. El PAN se cerró y suprimió derechos ya ganados por la militancia, lo que explica en parte el fracaso electoral del 2003. Para ser candidato, se suscribieron *candados* limitándose a los miembros activos. Los adherentes ya no podrán participar en la elección de candidatos a cargos de elección popular, como lo hicieron para definir la nominación de Vicente Fox en el 2000. No se aprobó el artículo octavo que proponía como requisito para ser miembro activo, una antigüedad de seis meses como adherente. Con el argumento de que el partido no debía llenarse de oportunistas, se extendió a 18 meses cuando hayan sido dirigentes o candidatos de otros partidos. Para ampliar su horizonte fomentarían comités en el extranjero, sancionándose la creación de subcomités en las secciones electorales con un trabajo similar al de la estructura territorial del PRI o al de las Brigadas del Sol del PRD, realizando activismo casa por casa. Introdujo una cláusula para asegurar la equidad de género en las candidaturas a diputados federales que propongan los comités directivos estatales, no pudiendo haber de tres aspirantes, más de dos de un sólo género. De igual forma, rechazó que los presidentes municipales se integren al comité directivo municipal, pues fueron electos para gobernar y no para inmiscuirse en acciones partidistas. Tampoco se sancionó el artículo 92 que proponía cesar de sus funciones a los integrantes de los consejos estatales que se desvíen de la política del PAN, disposición que entrañaba dejar manos libres al CEN para cometer atropellos contra la militancia. El artículo 44, estableció que para ser consejero nacional debía acreditarse una evaluación para detectar capacidades y lealtades. Con el propósito de cumplir su función con profesionalismo, se aprobó la capacitación permanente de funcionarios para atender al ciudadano sin discriminación. El código de ética fundado en el respeto a la dignidad de la persona, la consecución del bien común, la preeminencia del interés nacional, la solidaridad, la subsidiariedad y la democracia, instituyó diversas sanciones para quienes no lo cumplan, como la inhabilitación y cancelación de precandidaturas o candidaturas. *La Jornada*, 8, 9, 10 de diciembre de 2001.

²⁵⁸ El analista brasileño Roberto Unger Mangabeira le reprochó al presidente Fox, no haber seguido su consejo de fundar un nuevo partido, de ello dependía el virtual éxito de su gobierno. Desde esta perspectiva, el PAN es visto como un partido que no tiene el atractivo ni la eficacia para movilizar el apoyo político que demanda la consolidación del foxismo en el poder. De ahí, que el Presidente no haya podido sacar adelante sus iniciativas, entre las que destaca la reforma fiscal y energética. El solo proyecto de un partido foxista, revela un retroceso cargado de

Los panistas marcaron la línea que los distancia del gobierno: el trabajo de los secretarios de Estado, casi todos sin conocimiento ni compromiso con la doctrina del PAN; el bloqueo que hacía Alfonso Durazo –secretario particular- a sus intentos de interlocución con el Ejecutivo (acusación que también realizaron algunos gobernadores) y la no remoción de los delegados estatales que siguen manteniendo el esquema priísta, y podrían continuar en la inercia de la cultura de la corrupción. Hay evidencias de que van en contra del sentido ético de la función pública y que maniobran en demérito del partido. Luis Felipe Bravo Mena, denunciaría eventuales desviaciones e informaría al presidente Vicente Fox de los que no lo satisfacen. No pretende que todos sean militantes panistas, pero solicita cumplir con lealtad a los propósitos del cambio y a los principios del PAN. En suma, los reclamos del PAN al gobierno fueron por más posiciones, y los de éste, por más apoyo a las reformas legislativas. A pesar de la retórica del discurso oficial, aún no hay nada para nadie.

El relevo en el CEN, ahondó las discrepancias entre el presidente Fox y los panistas. La expectativa que generó el cambio de dirigencia estaba orientada a resolver este dilema, pero la reelección de Luis Felipe Bravo Mena complicó las posibilidades de solución. Triunfó la percepción de que el partido para preservarse, tenía que distanciarse de la Presidencia. Del mismo modo, las crecientes fricciones y conflictos internos de dirigentes y militantes en diversos estados y entre los liderazgos partidario y parlamentario panistas, así como su controvertida relación con el gobierno foxista conllevaron a que el PAN perdiera alrededor de un millón de votos en el 2001, y otro tanto, en el 2003. Para algunos panistas, el culpable de todo es Fox: el Presidente actúa y el partido pierde.

La elección interna de dirigentes representó además de un ejercicio de reflexión sobre los retos y problemas del partido, una disputa de protagonismos personales. La etapa de proselitismo se prolongó 45 días y no estuvo exenta de críticas y señalamientos entre los candidatos. Sin disparidades programáticas de fondo, el debate se centró en dos temas: la relación del PAN con el

añoranza por un México presidencialista que no debe retornar. Soledad Loaeza, “Nostalgia de Plutarco”. *La Jornada*, 28 de febrero de 2002.

Presidente de la República y los descabros electorales. Perfilándose dos importantes grupos políticos:

Por un lado, el del Presidente y el denominado grupo *Guanajuato* con Carlos Medina Plascencia, quien garantizaba un apoyo más abierto y definido al gobierno de Fox, al tiempo que pugnaba por más posiciones en la administración pública para el PAN. La relación que el partido debía tener con la Presidencia, era de un claro acompañamiento y respaldo a las acciones del gobierno federal: muy cercano, respetuoso y comprometido, más allá de la sana distancia donde cada quien hace su tarea responsablemente, pero sin sumisión ni dependencia. Un modelo de gestión compartida entre partido, gobierno y sociedad, que no implica un apoyo ciego ni acrítico a la administración pública, además de dismantelar el aparato clientelar, corrupto y corporativista que todavía anida en dependencias que fueron operadas a favor del PRI. Frente a las pérdidas en el terreno electoral, la prioridad es que haya ajustes y cambios para que el PAN capitalice el triunfo del 2000, a sabiendas que no lo pudo haber logrado sin Vicente Fox.²⁵⁹

Por el otro, el de Luis Felipe Bravo Mena, apoyado por Diego Fernández de Cevallos, Felipe Calderón Hinojosa y Santiago Creel, quien finalmente logró la reelección como el abanderado de los panistas que defienden la independencia del partido respecto al Ejecutivo. Una de las ideas que más propagó, fue que se había convertido "en uno de los nuevos ideólogos" del partido. Rechazó estar a favor de la privatización de la Comisión Federal de Electricidad y de Luz y Fuerza del Centro, pero apoya que diversas áreas del proceso de generación de energía se abran al sector privado. Se manifestó contra la despenalización del aborto cuando haya malformación congénita, por la carga discriminatoria que implica contra las personas con alguna discapacidad. Menospreció la importancia del *fenómeno* Fox, al declarar que éste había ganado por "el trabajo acumulado a lo largo de los años". En los hechos, no pudo entablar una correspondencia

²⁵⁹ Carlos Medina Plascencia, pertenece a la generación de empresarios que llegaron al PAN tras la nacionalización de la banca; los llamados *bárbaros del norte*, entre los que se encuentran Francisco Barrio, Rodolfo Elizondo, Fernando Canales Clariond, Manuel J. Clouthier y el propio Vicente Fox. En sus intentos por dirigir el partido, no estuvieron ausentes sus aspiraciones de postularse por la precandidatura presidencial en 2005, a lo que finalmente desistió, buscando ocupar nuevamente la dirigencia del partido que volvió a perder, ahora frente a Manuel Espino. La percepción de la contienda, entraña la existencia de una disputa paralela. El que integrantes del gabinete estuvieran en el equipo de campaña de Medina, sugirió que Vicente Fox estaba más inclinado por esta candidatura. Para Luis Felipe Bravo Mena, Fox no apoyaba a nadie, su voto es uno más, el PAN no es como era el PRI: una oficina de la Presidencia en la que el mandatario en turno decidía a quién quitar o poner. *La Jornada*, 22 de enero y 14 de febrero de 2002.

institucional con el presidente, permitió la marginación del PAN en la integración del gabinete, no fue un factor importante en el establecimiento de programas de gobierno, ni encabezó los esfuerzos para consolidar la transición democrática. Sus triunfos políticos y electorales fueron mínimos, no logró trascender el porcentaje histórico que les ha dado el elector (15 a 20%). Sólo sus alianzas con personajes externos, son las que lo han llevado al poder.²⁶⁰

Fue una campaña de bajo perfil en la que prevalecieron las reuniones privadas con los consejeros más que los eventos multitudinarios, en un partido en el que la designación recae en un grupo de militantes distinguidos. La derecha no ha podido deshacerse de su carácter oligárquico, de sus elecciones -más bien designaciones- internas e indirectas. El PAN es un agrupamiento de cuadros, con fórmulas selectivas de reclutamiento y membresía. Los menos de 300 dirigentes que conforman su Consejo Político y, por tanto, deciden sobre los asuntos importantes, poco si no es que nada, tienen en común con las mayorías.²⁶¹

²⁶⁰ Luis Felipe Bravo Mena, desarrolló su vida política en el Estado de México donde fue candidato a la presidencia municipal de Naucalpan en 1990 y a la gubernatura en 1993. En 1988, se desempeñó como asesor de la campaña presidencial de Manuel J. Clouthier e hizo análisis político para la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) y el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), además de participar en Desarrollo Humano Integral y Acción Ciudadana, organización identificada con la derecha más recalcitrante; el denominado *Yunque*. Véase a Álvaro Delgado, *El Yunque, la ultraderecha en el poder*. Edit. Plaza Janés, México 2004, 212 pp. También a Denise Dresser, "El enemigo interno". *Reforma*, 18 de marzo de 2002.

²⁶¹ El Consejo Nacional panista es demasiado pequeño, frente a una militancia cada vez más numerosa que asciende a alrededor de 835 mil afiliados. Concebido desde su fundación por Manuel Gómez Morín, como una especie de autoridad moral partidista con sólo 277 miembros, está compuesto en su mayoría por las familias de la más rancia tradición. Una comparación entre el Consejo Nacional de 1995 y el que llevo a cabo la elección en 2002, muestra que al menos 80 consejeros han permanecido desde entonces. En muchos casos, el periodo se alarga: había 180 que estaban desde 1992, y en otros, se turnan y alternan. Como resultado de la reforma a los estatutos tendría 50 miembros más en 2005, nuevas evaluaciones y asambleas municipales para elegir al 10%. El entonces secretario general del PAN y árbitro de la contienda, Jorge Ocejo Moreno, indicó que no se habían presentado propuestas para que la militancia participara en la elección del presidente del PAN y que el Consejo era representativo, ya que sus miembros son electos en asambleas estatales y en la nacional. Sin embargo, todavía funcionaban las comisiones dictaminadoras con criterios que respondían a lealtades e intereses de los grupos y corrientes internas. Lo integran un grupo de consejeros que se denominan *ex officio*: el presidente y el secretario general, los ex presidentes del CEN, los presidentes de los comités directivos estatales, los coordinadores de los grupos parlamentarios federales y de los legisladores locales, así como el Presidente de la República, los gobernadores y los miembros activos que durante más de 20 años hayan sido consejeros. Los militantes veteranos fueron considerados consejeros honorarios. El principal requisito para ser miembro, es tener por lo menos tres años de militancia activa y haberse significado por la lealtad a la doctrina y la observancia de la normatividad. No pueden hacer cuestionamientos públicos, porque se harían acreedores a una sanción que podría llegar a la expulsión (artículo 13). Actualmente, se habla de por lo menos cuatro grupos en el Consejo Nacional: 1) el de Felipe Calderón Hinojosa, ex presidente del PAN; 2) Diego Fernández de Cevallos, senador y ex candidato a la Presidencia de la República; 3) Luis H. Álvarez, ex presidente panista, y 4) el de Vicente Fox, corriente que empieza a ganar adeptos. *La Jornada*, 8 de marzo de 2002.

Luego de escuchar a los dos aspirantes y de que un simpatizante de cada uno de ellos, hiciera una breve presentación, los consejeros eligieron al presidente nacional por votación directa y secreta. Luis Felipe Bravo Mena consiguió la reelección con 152 votos frente a 124 de Carlos Medina. Bajo su liderazgo, el PAN fortaleció sus posiciones doctrinales y promovió la formación cívico-democrática. Trazó tres metas de fondo:

1. Revalorizar la política. Hacer del partido un soporte insustituible del Ejecutivo rectificando los errores, establecer un proyecto político conjunto que sin rebasar los límites de la vinculación democrática permita una mayor coordinación. Una interdependencia política, pero no orgánica;
2. Consolidar el sistema. Impulsar la *vertebración democrática* de la sociedad, la inserción social de los militantes en subcomités, la presencia y el liderazgo de los panistas en las organizaciones sociales a las que pertenecen por profesión y la organización de grupos homogéneos en ámbitos sociales específicos: mujeres, jóvenes, el campo, los indígenas, la educación y el medio ambiente;
3. Fortalecer la cultura democrática, la unidad partidista, la expansión de la capacidad política del PAN a partir de la promoción de comités en las secciones electorales, y un renovado discurso que implica poner al día las tesis doctrinales y programáticas.²⁶²

La secretaría general fue ocupada por el diputado federal Manuel Espino Barrientos (actual líder nacional del PAN). Un antiguo militante de grupos de ultraderecha, también identificado con Desarrollo Humano Integral y Acción Ciudadana. Incursionó brevemente en el gobierno foxista como coordinador de giras presidenciales. Es consejero nacional por Sonora, aunque su labor partidista la empezó en Chihuahua. En el PAN, se le ubica entre *los duros*, sus bonos como eficiente operador crecieron tras coordinar la campaña de reelección de Luis Felipe Bravo Mena. Formalmente son los miembros del CEN quienes lo eligen, sin embargo, en la práctica la propuesta de su presidente es siempre aceptada por todos, dado que existe la convicción de que se le debe permitir elegir para su equipo de trabajo a panistas de toda su confianza.²⁶³

²⁶² *La Jornada*, 10 de marzo de 2002.

²⁶³ En 1992, Manuel Espino fue secretario general del PAN en Chihuahua, cuando Francisco Barrio Terrazas ganó la gubernatura. La fracción en la que participaba, entró en conflicto con el grupo de éste. Abandonó el cargo y se fue de comisionado por el CEN en Sonora, donde fue mediador en los conflictos del panismo de esa entidad que hace cinco

El Consejo elige a los integrantes del CEN, pero las carteras las asigna posteriormente el presidente del partido, quien puede proponer hasta 27 de los 40 miembros y el consejo se los aprueba o rechaza en bloque. Entre éstos se encuentran varios del equipo de campaña de Carlos Medina, con quien Luis Felipe Bravo Mena negoció los nombres: Francisco De Silva, su asesor; Francisco Barrio, abogado de éste en la contienda; Patricia Espinosa, directora del Instituto de la Mujer; María Elena Álvarez, una de los diez consejeros que registraron su candidatura; Alberto Cárdenas; María del Carmen Corral, del Estado de México y Beatriz Zavala, de Yucatán. Todos, junto con el propio Medina, fuertemente ligados al foxismo. El ex procurador Antonio Lozano Gracia; Germán Martínez, ex representante del PAN ante el IFE; el secretario general saliente, Jorge Ocejo; el gobernador de Baja California, Eugenio Elorduy y el ex de Nuevo León, Fernando Canales, se ganaron un lugar en el comité con el apoyo del consejo que propone y elige a los otros 13: Rodolfo Elizondo Torres; la alcaldesa de Mérida, Ana Rosa Payán; Juan José Rodríguez Prats; el director del departamento jurídico de Pemex, César Nava; el ex dirigente del panismo del Distrito Federal, José Luis Luege; la senadora Cecilia Romero; el director de Gobierno de la Secretaría de Gobernación, Humberto Aguilar Coronado; el ex dirigente de los jóvenes panistas Rogelio Carbajal; la coordinadora de los asambleístas, Patricia Garduño; Herbert Taylor Arthur, dirigente en Jalisco; Arturo García Portillo y Ramón Muñoz –que repiten en el órgano de dirección-; Héctor Larios Córdova y el senador César Jáuregui Robles.²⁶⁴

Otro aspecto que también se ha modificado radicalmente, es que el Presidente ya no puede designar a su sucesor aunque en este caso, si podría influir en la designación del candidato presidencial. Las circunstancias no le fueron propicias, al querer deslizar en un primer intento la polémica figura de la señora Marta Sahagún, pero quizá pueden serlo con Santiago Creel quien lleva una importante ventaja sobre los otros precandidatos panistas.

años sufrió serias fracturas con la renuncia de Adalberto Rosas, cuando -según acusó- desde el CEN se bloquearon sus aspiraciones a la candidatura al gobierno del estado. *La Jornada*, 16 de marzo de 2002.

²⁶⁴ El 35% de los integrantes de la dirigencia son mujeres. La diputada María Elena Álvarez, quien durante varios periodos ha sido miembro del CEN, comentó que frecuentemente se les incluye pero no se les da cartera. El único que expresó desacuerdo público con la integración del comité fue el senador por Chihuahua Javier Corral, promotor de la candidatura de Carlos Medina, quien dijo que estaban la mayoría de las voces pero era totalmente desequilibrado a favor de Luis Felipe Bravo Mena. *La Jornada*, 11 de marzo de 2002.

Probablemente, el reto más importante del PAN tenga que ver con lograr buenos gobiernos con transparencia, legalidad y participación. En los últimos tiempos, han surgido escándalos y noticias graves por el desempeño panista a nivel federal y local: corrupción, abusos en los sueldos, malos manejos. *Focos rojos*, que golpean la credibilidad de un partido que se vende electoralmente como portador de honestidad y limpieza. No ha intervenido de manera efectiva para corregir y moderar estas prácticas, y regular a sus propios funcionarios. Por ello pierde votos y prestigio, lo que conlleva a la desafección democrática porque al final de cuentas se acaban las opciones y el balance es el mismo: *todos son iguales*. Las inercias y el conservadurismo, se han ido incrustando en el gobierno. La vinculación estratégica entre partido y Poder Ejecutivo, la inmediata regulación de los gobiernos panistas y las perspectivas electorales dependen de un cambio de rumbo en su desempeño.

Los ejemplos son representativos. En Atizapán de Zaragoza Estado de México, después de un arraigo prolongado, el presidente municipal con licencia, José Antonio Domínguez Zambrano, fue consignado por la autoría intelectual del homicidio de la regidora panista María de los Ángeles Tamés, tras sus indagaciones e informes relativos a prácticas corruptas que ya había comunicado a instancias de su partido y también por fraude genérico, extorsión, delincuencia organizada, fomento al narcotráfico y enriquecimiento ilícito. En otro extremo, encontramos el autoritarismo del gobernador de Jalisco, Francisco Ramírez Acuña y el despilfarro del ex gobernador de Querétaro, Ignacio Loyola, por mencionar algunos. Luis Felipe Bravo Mena, admitió que hay de todo: es nuestra obligación evaluar, analizar y rectificar lo que no se hace bien, y al mismo tiempo exaltar lo que se hace bien. No obstante, en la versión del anuario *Logros de gobierno 2001*, se limitó a recopilar los éxitos y resultados de las administraciones estatales y municipales, pero no mencionó logros ni yerros de las autoridades federales. Dejando fuera a gobiernos como el que ejerce Pablo Salazar Mendiguchía, a quien se le acusa de perseguir a los defensores de derechos humanos en Chiapas.²⁶⁵

El partido se encuentra inmerso en su reorganización, para ser más eficaz política y electoralmente. A los panistas les preocupa el deber ser de la política, su apego a los alcances y límites de la democracia formal y las buenas costumbres. Sus muy particulares intereses,

²⁶⁵ *La Jornada*, 7 de agosto de 2002.

mensajes y posturas, la mayoría de las veces, están arropados en valoraciones éticas y morales que copian a las sociales de la Iglesia. El nuevo panorama social y político, lo obliga a instrumentar otros métodos más participativos, a tender efectivos y comprometidos puentes con grupos más vastos de los que tienen con la clase media urbana o los cristianos que componen su voto duro, enfrentando su accionar público (las complicidades con el salinato, las experiencias de gestiones mediocres en gubernaturas y municipios, o los abusos salariales de sus ediles) para obtener legitimidad.

4.4.2 El Partido Revolucionario Institucional (PRI)

Durante un amplio periodo, las instituciones fundamentales y articuladoras del sistema fueron: la figura presidencial que detentaba un poder indiscutido, a través de una combinación de control y concesiones con las clases populares, y un partido –el Partido Revolucionario Institucional (PRI)- que en sus distintas etapas: Nacional Revolucionario (PNR) y de la Revolución Mexicana (PRM), tuvo un papel menor en la formulación de la política y cierta injerencia muy limitada en el reclutamiento del personal para los puestos públicos. Su función era la movilización e incorporación de las masas, el modelamiento de la opinión pública y la conservación del poder político. Estaba organizado en sectores y con todos sus defectos, vicios e inercias, bajo el principio de no reelección generó una larga etapa de estabilidad política.

A diferencia de los partidos dominantes en otros sistemas unipartidistas, no era exclusivista ni elitista. No sólo perseguía el control de arriba hacia abajo, también servía como mecanismo de transmisión de demandas. Se fundamentaba en un principio de reciprocidad: ascenso y beneficios, a cambio de su disciplina y cooperación. Todo un conjunto de instituciones y organizaciones, daban cabida a una gran diversidad de grupos e intereses con objetivos contrastantes y, con frecuencia, competitivos y excluyentes.²⁶⁶

El PRI es un partido que surgió a instancias del poder para buscar la institucionalización de la lucha política, pero también como un mecanismo para preservar el dominio de la llamada familia

²⁶⁶ Cansino César, *La transición política en México: dinámica y perspectivas*, op. cit., p. 8. Véase también a Jorge Carpizo, *El presidencialismo en México* y a Martín Needler, *El cambio político*, en Víctor Flores Olea, et al. “El sistema político mexicano”. *Nueva política* Vol. 1, México, núm. 2, abril-junio de 1976, p. 111.

revolucionaria, de la cual los gobernantes contemporáneos se manifestaron como legítimos herederos. La disciplina ante el poder presidencial y sus derivados verticales, era uno de los valores supremos del priísmo como subcultura política, basada en un sistema de lealtades y en el culto al jefe máximo. El partido más que expresar los intereses de sus agremiados, fungía como vocero del presidente, quien encontraba en él, un factor sustantivo de su legitimación social, y al mismo tiempo, el componente indispensable para regular la conflictividad dentro y fuera del grupo gobernante.²⁶⁷

La simbiosis: presidencialismo y partido hegemónico, inhibió el normal desarrollo democrático a través de acciones extrainstitucionales. Las prácticas ilegales -los fraudes, la manipulación del voto y los enormes privilegios que recibía-, fueron una constante a lo largo de su historia. El fraude siempre se usó, tenía el propósito de darle lucimiento a unas elecciones que de otra forma hubieran sido muy poco participativas y sólo en situaciones excepcionales, respondía a la necesidad de conservar aquellas posiciones que no podía perder. Inicialmente, su articulación con vastos sectores sociales le permitió dominar ampliamente la escena electoral. En 1982, monopolizaba el 91% de los cargos públicos, en 1994 el 64%; en 1997 el 54% y en el 2000, apenas superó el 45%.

El PRI no permitió una competencia equitativa por el poder, aunque en un segundo plano tolerara la presencia de otros partidos, por la pretensión de aparecer ante la comunidad nacional e internacional como una democracia pluralista, donde había variedad en las tendencias ideológicas y libertad de elección. Durante décadas, la clase gobernante alegó la existencia de un partido que poco o nada tenía que ver con la antidemocracia, puesto que era la voluntad popular la que determinaba su hegemonía y supervivencia. El pluralismo, se convirtió en un medio para explicar su predominio. Desde esta perspectiva, la alternancia no implica por sí sola un proceso democrático, sino la incorporación de las grandes mayorías.

La cuestión de la democracia deviene en tarea exclusiva de reducidos grupos cupulares que son los que fijan las reglas de participación política, en función de ciertos objetivos. Las relaciones de

²⁶⁷ Luis Javier Garrido, “Un partido sin militantes”, en Soledad Loaeza y Rafael Segovia (comps.), *La vida política mexicana en la crisis*. Edit. El Colegio de México 1987, p 66.

poder, en las que destacaba la postura asumida por el Ejecutivo, definían en el mejor de los casos los resultados electorales, independientemente de la voluntad ciudadana expresada en las urnas. La competencia se limitaba a los propios partidarios, se desarrollaba en las facciones ligadas a lazos de amistad y bajo una concepción más bien paternalista e instrumental que ideológica.

Puesto que era el Ejecutivo, el que definía el nombramiento de la gran mayoría de candidatos a puestos de elección, todos aquellos que buscaron ganar apoyos dentro del partido pero sin contar con su anuencia no tuvieron oportunidad alguna de hacer avanzar sus intereses, lo que llevó a algunos a presentarse como líderes de partidos opositores, creados al calor de alguna de las crisis del priísmo. Cualquier cambio hacia un verdadero sistema democrático, implicaba antes que nada una transformación de la relación presidente-partido, ya que el Ejecutivo al actuar como jefe de Estado, de gobierno, de la administración pública y del partido, restringía la posibilidad de una autonomía partidista frente al presidencialismo que constituía el medio para su reproducción.²⁶⁸

El PRI consentía realizar ajustes de cuentas, cedía espacios, y otorgaba premios y castigos a los diversos grupos que hubieran aceptado jugar las reglas del régimen. No existía ninguna sanción que lo comprometiera, ni se podía poner en tela de juicio su dominación. Los partidos de oposición real sufrían un acoso sistemático, enfrentaban una guerra permanente de baja intensidad: presiones, falta de recursos y equidad en la competencia y acceso a los medios; persecución, represión y no reconocimiento de sus triunfos. En suma, eran anulados y fragmentados.

En 1982, con Miguel De la Madrid arriba una nueva *clase política*, relaciones de poder y alianzas. En 1988, con el triunfo de Carlos Salinas De Gortari se experimentó un retroceso. El presidente retomó el control de todo el proceso político, incluyendo el sistema de partidos. Las pretensiones modernizadoras en lo económico, sin ajustar previamente la estructura política chocaron con las costumbres y prácticas priístas. En el afán de darle un marco legal a su reforma y legitimarse en el poder, agravó ideológicamente al partido empujándolo a aprobar iniciativas contrarias al nacionalismo revolucionario que no supo replantear, vulnerándolo políticamente al

²⁶⁸ Carlos Pereyra, "Efectos políticos de la crisis", en Pablo González Casanova y Héctor Aguilar Camín (coords.), *México ante la crisis*. Edit. Siglo XXI-UNAM-IIS, México 1985, Vol. 2. p 212.

negociar tras bambalinas posiciones electorales. Incluso, trató de impulsar la transformación del partido para que representara a su ideario político, el Programa Nacional de Solidaridad.²⁶⁹

En 1994, la designación presidencial que originalmente recayó en Luis Donald Colosio, provocó la ruptura de Manuel Camacho Solís, inconforme por su marginación en el juego sucesorio. El asesinato de Colosio, así como el de José Francisco Ruiz Massieu, secretario general del partido, mostró el grado de descomposición priísta agravado por las rivalidades al interior de la clase política, revelando la incapacidad del partido para proponer o defender a algún candidato. Estos hechos violentos, acabaron por deteriorar su imagen institucional. El mito de la estabilidad social y económica terminaría con el conflicto armado en Chiapas, el EZLN, los asesinatos políticos y la crisis de desprestigio del régimen salinista. Por si esto fuera poco, sobrevendría una fuerte crisis económica, y por tanto, mayor pobreza y desencanto social.

Ernesto Zedillo no fue la excepción, pasando por alto la *sana distancia* que aparentemente mantenía con su partido, removió al presidente del PRI como a un miembro más de su gabinete. Siete cambios en seis años, lo prueban: Ignacio Pichardo, María de los Ángeles Moreno, Santiago Oñate, Humberto Roque Villanueva, Mariano Palacios Alcocer, José Antonio González y Dulce María Sauri. El 2 de julio de 2000, una rebelión interna precipitada por la derrota electoral, impidió que reemplazara una vez más la dirección del partido. Las críticas se fueron haciendo cada vez más fuertes, tanto los legisladores como los gobernadores le fueron mostrando su independencia. Aunque anunció que ya no elegiría a los candidatos legislativos del PRI, sólo una pequeña minoría le creyó y decidió romper filas. Cuando se aprobó el paquete de austeridad en 1995, dos diputados priístas votaron en contra, ganándose el ataque del resto que los exhortó a renunciar. El presidente y el PRI perdieron el control, algunos diputados priístas comenzaron a formar sus propios grupos como el movimiento *Galileo* con metas políticas independientes de la cúpula partidista.

El tradicional autoritarismo gubernamental, entró en conflicto con la necesidad de actualizar las formas organizativas del partido. Las estructuras locales partidistas empezaron a reclamar para sí, el manejo de las campañas electorales. En 1996, la XVII Asamblea Nacional estableció los

²⁶⁹ René Delgado, “La paternidad del naufragio”. *Reforma*, 14 de octubre de 2000, p 14 A.

famosos candados de elegibilidad para los que quisieran ser candidatos a Presidente y gobernadores, impuestos con la intención de acotar a la tecnocracia que venía gobernando desde Miguel de la Madrid. El Ejecutivo, quedó estatutariamente limitado para promover a su sucesor.

El partido logró mayores márgenes de autonomía en detrimento del liderazgo presidencial, al fortalecerse el poder regional provocando enfrentamientos entre la periferia y el centro, así como conflictivos procesos de selección. Su desinterés por nombrar candidatos, alentó las pugnas entre los grupos y los sectores por conseguir candidaturas. Los anquilosados métodos de designación no alcanzaban a contener la demanda de participación de las bases, por lo que se planteó el recurso de la consulta para dotar de una mayor legitimidad a sus candidatos.

En el año 2000, el PRI perdió por primera vez la presidencia de la República, pero ganó la mayoría relativa en el Congreso, convirtiéndose en un factor real de poder. Los consensos tienen que alcanzarse básicamente con el PRI, su representación le confiere una capacidad virtual de veto en prácticamente cualquier reglamentación. Pactar con él ha sido difícil, ante la falta de unidad y cohesión, e intereses políticos. Tan es así, que el intento de reforma hacendaria fue sancionado básicamente por el PAN y el PRD. Una corriente antidemocrática sigue gobernando el país. El diseño institucional se remonta al mal llamado *viejo régimen*, las élites no se han renovado del todo. En todas las esferas sobresalen los cuadros formados bajo el tradicional autoritarismo, los cuales prefieren neutralizar la propuesta a negociarla.

Frente a la pérdida del poder presidencial, el PRI se sumió en una profunda reforma interna que le llevó más de un año preparar, debido a la sorpresa y el desorden que dicha pérdida arrojó a su estructura organizativa y que lo llevó a insertarse en una intensa lucha política por la dirigencia, la cual atravesó diversas etapas: desde la instalación del Consejo Político Nacional (CPN), la realización de la tan aplazada XVIII Asamblea Nacional y finalmente, la elección de la dirigencia emanada de un procedimiento supuestamente democrático.

En el año 2002, Roberto Madrazo y Beatriz Paredes disputaron la directiva nacional del PRI a través de una elección abierta a los militantes y a la ciudadanía plagada de irregularidades. La contienda reflejó que pese a las buenas intenciones, los vicios no pudieron erradicarse. La

manipulación en ambos bandos estuvo presente, y quien tuvo la maquinaria electoral más efectiva terminó por imponerse. En esa ocasión, fue la de Madrazo. Los resultados produjeron algunas escisiones, pero tras la aceptación de Paredes se logró una relativa unidad.

Al interior del foxismo, equivocadamente se supuso que con dos pragmáticos al frente: Roberto Madrazo y Elba Esther Gordillo en la secretaria general -ésta última identificada con Vicente Fox, desde que formaban parte del llamado Grupo San Ángel-, el gobierno podría pactar en el Congreso las reformas estructurales. Beatriz Paredes, en cambio proviene de una corriente más populista que chocaba con el panismo, lo que hubiera enredado aún más las negociaciones. Los acontecimientos han demostrado que a pesar de los acercamientos del gobierno y el PAN con la dirigencia madracista, los desencuentros han estado a la orden del día, por la heterogeneidad existente al interior del partido.

En el Congreso, cohabitan posiciones divergentes que no siempre votan en un mismo sentido. En la presente Legislatura, Elba Esther Gordillo y Manlio Fabio Beltrones se pelearon la coordinación parlamentaria de la Cámara de Diputados. Los desacuerdos por el rechazo a la reforma hacendaria ocasionaron una vez más, la división interna del priísmo tras el rompimiento entre Gordillo y Emilio Chuayffet, quien finalmente la sustituyó en la coordinación. Estas pugnas, han retrasado todavía más el trabajo legislativo. Toda vez que el PRI, representa la primera mayoría, gracias al relativo triunfo obtenido en las elecciones del 2003.²⁷⁰

Al menos, durante 12 años (1988-2000), el PRI y el PAN formaron una efectiva mancuerna de contenido empresarial. Los tecnócratas tuvieron mayores afinidades con los panistas, que apoyaron al gobierno en la aplicación de políticas económicas con un alto costo social. Por tanto, la oferta del presidente de la República al PRI, para iniciar una gran negociación bajo la consigna: *governemos juntos el cambio*, fue señalada como una reanudación de ese tácito acuerdo.²⁷¹

²⁷⁰ *Enfoque*, 24 de febrero de 2002.

²⁷¹ Buscar acuerdos con la oposición, sobre todo con el PRI que tiene la mayoría relativa en el Congreso, en principio es aceptable y legítimo. Lo que hace inapropiada la invitación, es que la extiende antes de que rinda cuentas por lo perpetrado durante el amplio periodo en que monopolizó y ejerció irresponsablemente el poder. Esto puede ser comprensible desde una óptica pragmática, pero difícilmente desde una moral y ética. Postura con la que coincido ampliamente. Lorenzo Meyer, "Agenda Ciudadana: Fox, el PRI ¿y el cambio?". *Reforma*, 16 de mayo de 2002.

En todo caso, el PRI no feneció como muchos analistas lo pronosticaran. A pesar de sus múltiples errores y gracias a los que ha tenido el actual gobierno, ha conseguido ubicarse como la primera fuerza opositora, alcanzando una asombrosa recuperación muy por encima del partido en el poder -el PAN-. Pese a sus múltiples crisis de identidad, liderazgo y estrategias, el PRI continúa siendo una organización estructurada para obtener votos. En al menos la mitad de las entidades federativas, la continuidad priísta no se ha roto. El grueso de las gubernaturas y presidencias municipales, y la mayoría relativa en el Poder Legislativo federal o estatal continúa básicamente en manos de los representantes del pasado, es decir, del PRI. De igual forma, la dirección de este partido sigue conformada por anquilosados personajes.

Existe un PRI formal plasmado en sus estatutos y otro producto de las facultades metanormativas, de usos y costumbres al margen de los valores y de una cultura política real. Los éxitos obtenidos, no han impedido que siga operando bajo criterios de hegemonía y con las mismas pautas viciadas que lo han caracterizado históricamente. La unidad y disciplina se hacen más laxas conforme los bienes políticos, las canonjías y las ventajas corporativas y clientelares tienden a disminuir. Nunca ha sido una instancia democrática, fue creado como un instrumento de poder. Las diversas transformaciones del PRI han sido limitadas, no sólo por su propia naturaleza, sino también por la fuerte oposición de algunos de sus miembros a aceptar modificaciones que les impliquen pérdida de espacios políticos y cuotas de poder.

Por otro lado, no hay un liderazgo único que supla la ausencia del jefe máximo, que antaño era el Presidente de la República. El dirigente nacional no tiene el control absoluto, lo comparte con los gobernadores que son los que ejercen mayor influencia, además de senadores, diputados y todos aquellos con algún poder.²⁷²

Si en el pasado, el PRI se distinguió por: a) una relación subordinada frente al Ejecutivo, con la consiguiente dependencia de la dirigencia frente al mismo; b) una estructura sectorial; c) una ideología ambigua identificada como nacionalista revolucionaria; d) un predominio de los

²⁷² No es lo mismo la unidad absoluta de mando, que uno que se disuelve entre muchos. Enrique González Pedrero, *Política y gobierno en el México de la transición*. Op. cit.

gobernantes sobre los dirigentes partidistas y parlamentarios; e) un financiamiento amplio y seguro; f) una condición hegemónica del partido en el sistema. Actualmente sus rasgos esenciales parecen ser los siguientes: a) una coalición dominante independiente de la institución presidencial; b) una estructura territorial cada vez más fuerte frente a la sectorial; c) una ideología presumiblemente socialdemócrata, que realmente no es tal; d) un equilibrio inestable entre dirigentes del partido, parlamentarios y gobernantes (fundamentalmente locales); e) un financiamiento limitado; f) una condición de dominio inestable en el sistema de partidos.²⁷³ A lo que agregaría la existencia de cacicazgos, de elementos corporativos y poca disposición para intentar una verdadera reforma interna, por lo que un eventual regreso al PRI, representaría desandar el camino. Sin embargo, ante la ausencia de alternativas viables el panorama se complica .

4.4.3 El Partido de la Revolución Democrática (PRD).

El Partido de la Revolución Democrática (PRD) se constituyó en 1989, a raíz de la escisión priísta que posibilitó la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas y de la abigarrada coalición electoral que la sustentó, denominada Frente Democrático Nacional (FDN). La Corriente que salió del PRI y diversas organizaciones de izquierda como el Partido Mexicano Socialista, conformaron el partido con tres rasgos relevantes: 1) la presencia de un fuerte liderazgo personalizado en la figura de Cárdenas; 2) el faccionalismo interno (formalmente reconocido); 3) una innegable capacidad de atracción de electores en ciertas regiones del país, primordialmente en el Distrito Federal.²⁷⁴

Durante el periodo 1989-1994, el PRD fue el principal crítico del modelo económico neoliberal impulsado por el PRI y el PAN, quien se había convertido en el principal apoyo del presidente. El

²⁷³ Francisco Reveles Vázquez, “PRI: crisis y refundación” en Francisco Reveles (coord.) *Partido Revolucionario Institucional: Crisis y refundación*, Edit. UNAM-Gernika, p 38.

²⁷⁴ El extremo faccionalismo interno es un rasgo fundacional, resultante del proceso de fusión de las diversas organizaciones políticas integradas en el partido. Desde un principio, las discrepancias fueron públicas. En contraste con otros partidos, el PRD no ignoró la presencia de grupos internos, por el contrario, definió las reglas que debían regular su participación. Los expriístas ocuparon un lugar privilegiado en la dirigencia nacional, pero en los órganos colegiados, por lo general estuvieron representadas las facciones principales. Francisco Reveles Vázquez, “Fundación e institucionalización del PRD: liderazgos, fracciones y confrontaciones” en Francisco Reveles (coord.), *Partido de la Revolución Democrática. Los problemas de la institucionalización*. Edit. UNAM-Gernika, México 2004, p 14-17.

partido fue sumamente combativo durante este sexenio, lo que le acarreó una fuerte persecución que arrojó alrededor de 676 militantes muertos entre 1988 y 2002, y una imagen negativa entre la sociedad como intolerante y violento alimentada por el propio gobierno.

De 1994 al 2000, su postura cambió siendo más proclive al diálogo con el gobierno de Ernesto Zedillo, con quien firmó un Acuerdo Político y junto con el PRI y el PAN, aprobó la reforma electoral en 1996. Esta adaptación no significó moderación, sino simplemente el uso de estrategias diversificadas. El caso FOBAPROA, ratificaría su perfil opositor y contestario. En el plano electoral, la postulación de priístas conversos le permitió victorias importantes en Baja California Sur, Tlaxcala, Zacatecas y Nayarit; insertándose en un proceso de institucionalización (todavía inacabado) para regularizar e incrementar la presencia del partido a nivel nacional a través de la profesionalización electoral y la burocratización de sus liderazgos.

La multiplicidad de corrientes ideológicas internas, no siempre han podido ser conciliadas. Aunque no fue un factor decisivo, la dirigencia de Amalia García tuvo mucho que ver con su balcanización, a causa de la política de alianzas emprendida y la permanente adscripción de priístas conversos. El saldo: pérdida de identidad partidaria. En muchas entidades, no es más que fracturas y disidencias priístas. Por otra parte, el PRI se convierte en su clon ideológico, al asumirse como un partido de centro izquierda defensor de las causas populares. Sus relaciones con movimientos sociales y grupos organizados de la sociedad civil, retomaron los viejos hábitos y cuotas de poder privativos del priísmo. Al tiempo, que reivindicaba el ideario revolucionario que originalmente defendiera el PRI.

Desde su fundación, el partido se ha debatido entre: la confrontación con el gobierno o el acuerdo. La discusión sobre la línea política a seguir fue la que generó mayor polémica y estableció los puntos de diferencia entre las facciones. Mientras que la dirigencia encabezada por Amalia García, promovió la necesidad de entablar un diálogo de largo plazo con el gobierno panista, el resto de las corrientes con los cardenistas al frente, pugnaba por rechazar todo arreglo con el presidente Vicente Fox, el PAN o el PRI. En el VI Congreso nacional del PRD, se aceptó

en el resolutivo final la construcción de acuerdos, pero solamente coyunturales. El resultado: la disminución del liderazgo cardenista.²⁷⁵

Si bien, en el discurso se ha comprometido con la democracia, no ha sido así en la práctica, las dos últimas elecciones internas en las que se disputó la dirigencia nacional del partido estuvieron marcadas por enfrentamientos y acusaciones mutuas entre los candidatos por prácticas fraudulentas propias de los *arcaicos* métodos del centralismo y el clientelismo político. En una elección, en la que sólo pudieron votar los militantes corroborados en el padrón se confrontaron dos posturas igualmente contrapuestas: Jesús Ortega, representaba la fracción negociadora, afín y flexible a los acuerdos cupulares. Rosario Robles, se inclinó por una política de confrontación, logrando la unidad en torno a su candidatura de las dos corrientes más significativas del partido encabezadas por Cuauhtémoc Cárdenas y Andrés Manuel López Obrador. Finalmente, Rosario Robles se impuso en una elección plagada de irregularidades, las cuales no se consideraron suficientes como para anularla, tal como ocurriera con anterioridad cuando Jesús Ortega enfrentó a Amalia García.

El VII Congreso realizado en mayo de 2002, presentó las mismas posiciones divergentes. La estrategia fue reformulada, descartando la adopción de acuerdos con el PRI y el PAN. Las disensiones de fondo son ideológicas e involucran un interés político respecto al contexto derivado del año 2000: la alternancia, el tipo de relación con el gobierno en funciones, el papel de Cárdenas y la concepción misma del partido.

El excesivo gasto de campaña ejercido durante las elecciones del 2003, contrastó con los resultados que éstas arrojaron para el partido (no alcanzó el 20% de la votación nacional, que Rosario Robles se había planteado como meta y a lo que condicionó su permanencia, aún y cuando duplicó el número de diputados federales en relación con el 2000). Ante las presiones de los principales grupos que le retiraron su apoyo y la crisis interna, tras los *videoescándalos* que

²⁷⁵ Sin consulta previa, Jesús Zambrano, secretario general del partido, acompañó al presidente Fox en su primer viaje al extranjero y recibió la oferta para que el PRD participara de alguna manera en el gobierno. Asimismo, en una reunión con el secretario de Hacienda, el coordinador parlamentario en el Senado, Jesús Ortega, dio la impresión de que había acordado previamente con el presidente algunos puntos para que el PRD aprobara el presupuesto de 2001, declarando en otra oportunidad, la posibilidad de aceptar el IVA en alimentos y medicinas si se exentaba a los más indispensables. *Ibid.*, p 62-63.

involucraban a varios funcionarios del gobierno del Distrito Federal, se vio obligada a renunciar quedando en su lugar, Leonel Godoy.

Su labor legislativa durante los primeros tres años de gobierno del foxismo, se centró en aprobar en el Senado junto con el PAN, una polémica ley indígena para la pacificación de Chiapas contraria al EZLN, fuertemente criticada por los zapatistas dentro del partido y por no pocos de sus legisladores, así como un frustrado intento de reforma fiscal con el PRI. En realidad, ha contado con pocos márgenes para negociar y llevar adelante sus iniciativas. Llegó a aceptar los lineamientos del Ejecutivo Federal en materia de política económica, hecho que el zapatismo le reprochó en el 2003. En no pocos asuntos careció de claridad o de una opción propia, teniendo pocas posibilidades para influir de manera determinante en la toma de decisiones.

El PRD tuvo que marcar sus distancias y diferencias con el PRI, el PAN y el gobierno, al profundizarse el ataque sistemático a que ha sido sometido su principal carta política para el 2006, el jefe de gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, quien estuvo inserto en un proceso de desafuero por demás absurdo.

4.5 Cultura Política y Participación Ciudadana.

El concepto de cultura política, fue acuñado por la ciencia política norteamericana dentro de la corriente conductista que pugnó por construir categorías analíticas relativas a la conducta humana. Alude al “conjunto de actividades, creencias y sentimientos que ordenan y dan significado a un proceso político, y proporcionan los supuestos y normas fundamentales que gobiernan el comportamiento del sistema político”, susceptibles de ser reveladas mediante métodos cuantitativos con la utilización de cuestionarios o encuestas. Los valores, símbolos, imágenes y representaciones que los individuos tienen sobre su sistema y el papel que ellos mismos juegan. Una síntesis heterogénea y, en ocasiones contradictoria de informaciones, juicios y expectativas que conforman la identidad política colectiva de individuos, grupos sociales u organizaciones.²⁷⁶

²⁷⁶ Ulises Beltrán, et. al., *Los mexicanos de los noventa*, IIS-UNAM, México 1996, p 17-18.

La cultura política se construye a través del tiempo y su modificación no se da de una vez y a fondo, va cubriendo distintos niveles que tienen que ver con una dimensión psicológica y subjetiva: 1) las apreciaciones subjetivas respecto a las autoridades; los conocimientos, sentimientos y evaluaciones sobre aquellos que detentan el poder; 2) la estructura institucional y 3) la nación en su conjunto. Para que las instituciones democráticas funcionen regularmente, es preciso que la población comparta sus patrones de concepción y conducta.²⁷⁷

En unos casos, se aborda por la vía del sujeto de estudio de los aparatos estatales, pasando por alto los valores de la sociedad sobre los que se apoyan dichas prácticas. Su existencia está asociada a dos variables que miden la predisposición a la democracia: la confianza y la eficacia política. La primera, se refiere al sentimiento de los ciudadanos hacia las instituciones; si los políticos funcionan o responden adecuadamente a lo que se espera. La segunda, responde a los sentimientos de efectividad de la participación ciudadana; si los ciudadanos creen que pueden influir en la política y en las decisiones de los líderes. Además de los factores culturales, ayudan a entender la identificación partidaria. Influye el papel que juegan distintas experiencias socializantes, como la pertenencia a grupos diferentes y el clima social. Contribuye a explicar el fenómeno del abstencionismo, lo que inclina al ciudadano a no votar en base a las condiciones sociales y económicas: la gente pide buen gobierno, elecciones limpias, cumplimiento de la ley y transparencia. Adicionalmente, se correlacionan con otras tres variables: satisfacción personal, desarrollo económico del lugar habitación y factores sociodemográficos.

Los rasgos de identidad cultural de un grupo, pueden incidir en la conformación de la cultura política. Existe una relación de mutua influencia con las instituciones, pero su ritmo de cambio es mucho más lento. Los elementos culturales, se asientan más profundamente y tardan más tiempo en modificarse. El problema no es exclusivamente de nuevas leyes o diseños institucionales, sino de actitudes y concepciones, tanto de las elites como de los propios gobernados. La socialización política transmite a los ciudadanos: valores, símbolos y actitudes de conformidad con la estructura normativa de la sociedad y particularmente con el sistema, permitiendo recrear la legitimidad. Los agentes socializadores, son aquellos actores que intervienen en la formación de la cultura política de una comunidad y que comprenden desde la familia, la escuela, el lugar de

²⁷⁷ Véase a Luis Salazar, *Cultura política y transición democrática*. México 1996.

trabajo, hasta los espacios públicos, donde se deja sentir la actuación de los medios, grupos de interés y de las distintas agencias gubernamentales.²⁷⁸

En el México de los años sesenta y setenta, la cultura política era predominantemente de súbdito. La estabilidad se explicó por la existencia de valores y creencias muy arraigados que se expresaban en una escasa motivación individual para la participación electoral y partidaria, y un sistema autoritario con una importante dosis de control. Un alto nivel de autocomplacencia y un bajo nivel de desempeño, alentaban su permanencia. Los patrones culturales, fueron determinantes en el funcionamiento de las estructuras políticas. En los ochenta y noventa, es la contribución al cambio lo que reclama el repunte; según la región, el estrato social y la formación individual.²⁷⁹

El comportamiento electoral de 1988, mostró la presencia de una ciudadanía activa y crítica que comparte valores democráticos, pero que supone, no se llevan a la práctica. La principal razón para no participar en los comicios, aparte de no estar registrado, tiene relación con el fraude electoral y la falta de interés.

En contraste, la contienda de 1991 evidenció la ausencia de una cultura democrática mínima entre los electores. No reflejó un cambio definitivo o permanente, por lo menos en términos de preferencia. El electorado es muy conservador, por ello sin soslayar la maquinaria electoral con la que cuenta, el candidato del PRI siempre tiene cierta ventaja. Esta tendencia mostró el rostro de una sociedad que vota para ratificar o desaprobar el gobierno, pero que desconoce cómo deberían funcionar los poderes. Lejos de emitirse un voto estratégico que permitiera a las principales fuerzas de oposición consolidar al Congreso en un contrapeso efectivo del Ejecutivo, revalidó un gobierno que había sido impugnado en 1988. Quizá de manera inconsciente, se votó a favor del reforzamiento de la figura autoritaria del Presidente de la República, en detrimento del Legislativo. No es suficiente que todos los ciudadanos acudan a votar, sino que lo hagan

²⁷⁸ Los medios de comunicación, principalmente electrónicos, por su cobertura y penetración tienen un gran impacto en la transmisión de patrones entre la población en el afianzamiento o conservación de inclinaciones y comportamientos tradicionales, y en el desarrollo de nuevas actitudes y percepciones.

²⁷⁹ Las tres dimensiones a partir de las que se construye la cultura política son: 1) cognitiva, 2) afectiva y 3) evaluativa, y la tipología básica: parroquial, súbdito o subordinada, y cívica o participativa. Véase a Gabriel Almond y Verba Siney, *The Civic Culture Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Boston & Toronto, Little, Brown and Co. 1965. Citado por Jacqueline Peschard, *La cultura política en México*. IFE 1996.

conscientemente. El votante, muchas veces prefiere un malo por conocido que un bueno por conocer, no se vota por el mejor sino por el menos peor.²⁸⁰

En las elecciones federales del 2000, el voto fue diferenciado, es decir no se votó únicamente para los diversos cargos por un mismo partido, sino a favor de uno para el titular del Ejecutivo, y otro u otros para los legisladores federales. Los ciudadanos mostraron una notable madurez política. La voluntad ciudadana, expreso su rechazo a la concentración del poder que había sido la nota característica de nuestro sistema político, lo que indudablemente fortaleció al Poder Legislativo. Ciertamente coexisten referentes autoritarios tradicionales, y democráticos y modernos. Una permanente tensión entre estabilidad y cambio que domina la institución presidencial y su autoridad centralizada, frente a los reclamos de participación ciudadana por una mayor incidencia en la definición de las políticas y una inclinación a buscar la colaboración de los otros.

La sociedad mexicana tiene altos niveles de respeto y confianza en algunas instituciones como la iglesia y las escuelas, pero no en las políticas y los individuos asociados a ellas, como los burócratas y policías. El mexicano promedio no está a favor del cambio económico y social radical, sino más bien pacífico y gradual. La mayoría, se piensan políticamente moderados o conservadores. La ideología no es un determinante importante en la elección de un partido. Interesa más, la disposición de un candidato a cambiar las condiciones y su capacidad para hacerlo. Sin embargo, carecemos de alternativas reales y creíbles contra la desigualdad y la marginación de millones, que sean compatibles con el ejercicio de las libertades democráticas fundamentales.

En las encuestas de diciembre del 2000, la mayoría creía que el gobierno de Fox sería capaz de resolver cada uno de los problemas del país. La única duda, era si podría solucionarlos en el corto plazo o tendríamos que esperar unos años. La porción de los que acusan que el cambio ha sido menor del que esperaban crece y rebasa el 43%. Las reformas, algunas de ellas muy

²⁸⁰ Carlos Sirvent, "Cultura y democracia: confianza y eficacia en la participación política". *Estudios Políticos*, México octubre-diciembre 1991, núm. 8, pp 191-203.

significativas, no representan gran cosa. Si bien es cierto, que ha habido una serie de efectos positivos, la mayor parte de lo que se prometió en campaña no ha sido cumplido.²⁸¹

La encuestadora Parametría indicó que un 55% aprueba la gestión de Fox, por lo que sigue siendo popular. Pero un 51%, cree que ha realizado menos de lo que se esperaba de él y abajo del 50%, respalda su forma de gobernar. Mientras, una encuesta de Presidencia sostiene que 7 de cada 10, piensan que el país está fuera de control. Entre febrero y mayo de 2001, la popularidad de Vicente Fox descendió 5 puntos; de 70 a 65% a consecuencia de la propuesta de aumentar el IVA del 10 al 15% a alimentos y medicinas. 53% de los que dijeron haber votado por él, indicaron que no lo habrían hecho de saber que tenía la intención de incrementar dicho gravamen. 51% de los consultados creen que no ha cambiado al país, pero muchos piensan que todavía tiene margen para hacerlo: le falta autoridad, pero no cuestionan su honestidad. Le darían una segunda oportunidad, si logra identificar y juzgar a los culpables de abusos a los derechos humanos y a los infractores del financiamiento ilegal en su propia elección, lo cual hasta ahora, continúa en *stand by*.²⁸²

En conjunto, los miembros de la clase política han mostrado una tendencia sistemática al abuso, a anteponer sus intereses personales y de facción a los de la colectividad. Por ello, no sorprende que las encuestas de opinión muestren que el público tiene en muy poca estima a los políticos y a la política. La ciudadanía percibe una sensación de ineficacia nacida de la división y la pugna entre el Presidente, su equipo y el partido, por un lado, y las oposiciones, por el otro.

En general, prevalece una falta de confianza e interés hacia la política y el gobierno: para el 68%, la mayoría de los organismos y sus representantes son corruptos. Para los que muestran preocupación, la televisión es su principal fuente de información; 78% no tiene noticia alguna, 67% elude hablar de política con personas ajenas a su núcleo familiar, 55% la concibe como "demasiado complicada" y 44% definitivamente "no habla de política". Según el 83%, es

²⁸¹ Véase, "El Presidente que se hizo pequeño". *Reforma*, 19 de mayo de 2001 y *El País*, 29 de noviembre de 2003.

²⁸² En buena medida, el descenso de su popularidad se debe a la falta de resultados o a la baja percepción de los mismos y ha tenido lugar entre los que le concedieron el beneficio de la duda, hayan votado o no por él. Es significativo que personas con una buena opinión de Fox, no identifiquen un logro particular que les parezca notable. Aunque, muchos todavía le siguen. *El Presidente que se hizo pequeño*, 19 de mayo de 2001. Denise Dresser, "Para salvar al sexenio", 8 de julio de 2002, en *Reforma*, y "Por un diálogo innovador", 13 de julio de 2002 en *Enfoque*.

prácticamente un cero a la izquierda que en nada contribuye a mejorar el nivel de vida; el 32% precisa que los políticos no son de fiar; al 66% les decepciona la política y el 70% no se sienten suficientemente representados. El manejo mercadológico de la administración pública, ha repercutido en el desánimo general. La actitud del presidente Fox, no ha ayudado a fortalecer la imagen de nuestras instituciones. Los votantes saben que nada puede modificarse con simples declaraciones: 52% le tiene confianza, 44% confía en el gobierno federal y 33% en las dependencias del Ejecutivo. Las cifras declinan, en razón directa del desempeño presidencial indicado como insatisfactorio.²⁸³

En un año, la intención de voto a favor del PAN se redujo a la mitad, en parte por la decisión del Presidente de incrementar impuestos y tarifas eléctricas. Las filas de los electores no comprometidos, independientes, indecisos y hasta apartidistas crecieron con la caída del panismo. El porcentaje de quienes dicen no saber por quién votarían o que expresamente manifiestan su deseo de no votar por ningún partido, aumentó de 22 a 30% entre diciembre de 2001 y marzo de 2002. En febrero del 2001, el PAN contaba con el 50% de las preferencias frente al 17% del PRI, el 10% del PRD y el 22% de no declarados. Esta cifra se redujo al 25%.²⁸⁴

Los subsecuentes triunfos del PRI, en cierta forma, emanan de una opinión pública decepcionada por los escasos resultados que ha arrojado la democracia y particularmente, el primer gobierno de la alternancia. El abstencionismo se relaciona con la práctica política, o al menos con la percepción que se tiene de ésta. En amplios segmentos de la población, los procesos electorales no causan ningún interés.

El desencanto ante la realidad política es sintomático y debe analizarse de manera concienzuda. Un alto porcentaje se muestra insatisfecho con los alcances del llamado cambio democrático, la crítica ha alcanzado al 52% de los encuestados. La credibilidad en las instituciones, también va en declive. Dos encuestas sobre cultura política del INEGI, bajo el encargo de la Secretaría de

²⁸³ El presidente debió ir más allá de las encuestas y de quejarse de la prensa; lograr que su partido fuera una base de apoyo y no uno más de oposición. Además, de estar dispuesto a asumir posiciones impopulares con la obligación de explicarlo al pueblo, solicitar su respaldo y ganar su aprobación.

²⁸⁴ Alejandro Moreno y Roberto Gutiérrez, "Fox hunde al PAN". *Enfoque*, 3 de marzo de 2002.

Gobernación y la UNAM, expusieron la desconfianza de los ciudadanos hacia la política y las instituciones públicas.²⁸⁵

Sólo el 54% cree que el Congreso hace cosas útiles; el 28% se siente de alguna forma representado; el 76%, que los legisladores nunca o rara vez rinden cuentas a los ciudadanos; el 60%, que es igual a los anteriores y el 21% que es mejor. Las opiniones favorables descendieron de 41 a 25% y las desfavorables se incrementaron de 10 a 24%. Con relación al *freno al cambio*: 51% opina que sí existe tal freno y 48% que se hizo lo correcto al no dejar pasar las leyes impulsadas por el Ejecutivo. Para el 13%, los legisladores realmente quieren lo mejor para el país; 31%, buscan obstaculizar al gobierno de Fox; 40%, quieren beneficiar a su partido, y de acuerdo con el 16%, son errores del presidente y su gobierno. La mitad de la población está satisfecha con la forma en que la democracia se ha desarrollado, 7% muy satisfecha y 43% satisfecha.²⁸⁶

La caída en el apoyo ciudadano no sólo fue para el Poder Legislativo, alcanzó al Poder Judicial representado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el dictamen referente al horario de verano, la ley Robles sobre el aborto, la ley indígena y la decisión de validar el proceso de desafuero que se le siguió al jefe de gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, mismo que fue rectificado con posterioridad, lo que también jugó en detrimento de la popularidad presidencial. El Congreso y los partidos gozan de un bajo aprecio junto a los sindicatos, jueces y policías.

4.6 Gobernabilidad y Estado de Derecho.

La gobernabilidad democrática implica el control del Ejecutivo por el Legislativo, y de éste último por los ciudadanos a través de mecanismos democráticos, eficaces, eficientes y transparentes que favorezcan la discusión y la negociación, así como la sujeción a la ley de los poderes públicos. La rendición de cuentas está ligada intrínsecamente con los procesos de ciudadanía y participación de la sociedad civil, en la medida en que contribuyen a la pluralidad y

²⁸⁵ *El Universal*, 3 de enero de 2003.

²⁸⁶ “Opinión pública sobre el Congreso”. *Examen de la situación económica de México*, Banamex, Estudios económicos y sociales, México julio 2003, núm. 931, volumen LXXIX, p 309-310.

a la descentralización y democratización del poder. Es una condición necesaria para la institucionalización y estabilidad del orden político.

La gobernabilidad se define a partir de dos componentes básicos: 1) la efectividad de las políticas públicas y 2) su legitimidad. La participación ciudadana motivó el surgimiento de nuevos actores políticos, económicos y sociales que reclaman intervenir en la determinación de políticas, atención a prioridades y en la satisfacción de sus demandas. Representa un parámetro en la contención o apoyo a las acciones gubernamentales emprendidas en materia de abatimiento de la corrupción, elevación de la eficiencia y calidad de los servicios, atención a problemas de seguridad pública, procesos democráticos, etc. que permiten crear entre la ciudadanía una actitud de confianza y respeto hacia las instituciones públicas.²⁸⁷

La procuración y administración de la justicia, es sin duda uno de los principales retos de la gobernabilidad tanto federal como local. El trinomio impunidad-corrupción-arbitrariedad, aunado al deterioro económico de amplios sectores de la población, favorece el aumento de la violencia, la criminalidad e inseguridad, erosionando el respaldo popular.

Este gobierno intentó ampliar la capacidad de respuesta para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones. Sin embargo, las grandes reformas están entrampadas por la poca eficacia de las acciones gubernamentales, atribuible no sólo al Poder Legislativo y a la oposición, sino también a la desorganización e impericia que han mostrado las diferentes dependencias. La existencia de un Presidente débil, ha propiciado el surgimiento de fuerzas extra-institucionales que vulneran la gobernabilidad y el Estado de derecho. Esta debilidad se expresa en la incapacidad del gobierno para imponer la ley (ser respetado y obedecido en sus decisiones) y promover un crecimiento estable. El país está atravesando por una crisis de gobernabilidad, expresada en la incapacidad del Presidente y de la mal llamada clase política para negociar, tomar decisiones e instituir soluciones

²⁸⁷ Véase a Pedro Ojeda Paullada, “Democracia y Gobernabilidad”, en Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas (coords.), México UNAM 2001, p 244. Miguel Carbonell y Ricardo Sepúlveda, *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*. Edit. UNAM, México 2002, p 82 y 129. Adrián Acosta Silva, *Transición Democrática y Gobernabilidad. México y América Latina*. Edit. FLACSO-IIS UNAM, Plaza y Valdés. México 2000, p 10. Marcos Roitman Rosenmann, Darío Salinas Figueredo, Edgar Jiménez Cabrera, (coords.), *Gobernabilidad y Globalización. Procesos políticos recientes en América Latina*. Edit. Gernika, México 2002, pp 68.

viales a los problemas políticos, económicos y sociales. Los bloqueos carreteros, las marchas y las tomas de instalaciones, muestran la creciente pérdida de legitimidad de las autoridades.

Sólo pocos movimientos civiles han tenido la fuerza para impulsar sus demandas a niveles que lleven a la discusión nacional: las organizaciones indígenas, de derechos humanos, el Barzón (originalmente formado por campesinos medios y pequeños endeudados), los ahorradores defraudados y el EZLN. Existen otros que pese a su persistencia siguen sin ser atendidos, como es el magisterial. La presión de las organizaciones ciudadanas, se expresa sobre todo a través de los espacios de opinión pública generados en los medios masivos de comunicación.

Por un lado, asesinatos políticos explicados como suicidios y mandados al archivo muerto; magistrados ajusticiados en Sinaloa, donde han sido ejecutadas cientos de personas; los atentados en Nuevo Laredo y Tonalá Jalisco; las muertes sin aclarar de mujeres en Ciudad Juárez, que llevó al nombramiento de un comisionado para coordinar la participación del gobierno federal en las pesquisas; la proliferación de secuestros, y por el otro, la violencia de movimientos sociales y políticos, como el de San Salvador Atenco en protesta por la construcción del aeropuerto de la Ciudad de México; las agresivas irrupciones de organizaciones sociales en el Congreso (los deudores del Barzón, los maestros), llegando hasta la propia casa del presidente en Guanajuato, como fue el caso de los migrantes, sin contar los conflictos agrarios por cuestiones limítrofes y la matanza en Oaxaca. La presencia en unos diez estados de movimientos guerrilleros armados como el EPR, el ERPI y las FARP, de distintas inspiraciones ideológicas, sin embargo solamente se han abierto canales de negociación con el EZLN; además concurren fuerzas paramilitares asociadas con los cacicazgos locales, particularmente en Chiapas, que vulneran la capacidad del Estado de derecho por sus nexos con las elites locales.²⁸⁸

²⁸⁸ Las fracciones parlamentarias del PAN y el PRD en el Senado, respaldaron el informe especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) sobre la matanza de Agua Fría Oaxaca, y coincidieron en que se requieren reformas constitucionales para que la Procuraduría Agraria, la Secretaría de la Reforma Agraria y el Tribunal Agrario actúen con celeridad y cada uno tenga claro sus funciones para así, solucionar en forma expedita las graves y añejas dificultades manoseadas por intereses políticos. Las dudas sobre los detenidos a quienes se violaron sus derechos humanos, cuestionó la actuación de la procuraduría estatal en las rápidas detenciones, puesto que la versión de los sobrevivientes era que los atacaron personas encapuchadas. Nunca se entendió cómo es que de inmediato se identificaron a los agresores, si no les vieron el rostro. Además, los cateos se hicieron sin orden previa. El reporte refrenda la existencia de un país armado regionalmente. En el sur, existe tráfico de armas y se combinan violencia, narcotráfico y miseria. Entre las posturas más pesimistas, destaca la del coordinador de la fracción del PRD en el Senado, Jesús Ortega, quien vaticino el resurgimiento del *México bronco*. El pasado tiende a volverse presente. Pese al argumento de que "no estamos tan mal", realmente no ha habido un cambio de estrategia. Los sucesos ocurridos en

La acción del gobierno foxista para contrarrestar este ambiente de ingobernabilidad, se ha reducido en un alto porcentaje al plano discursivo: las arengas por la paz en Chiapas, sus reiteradas referencias a la lucha contra la corrupción y la impunidad, la acción desestabilizadora del narcotráfico y la delincuencia organizada, la exaltación del Estado de derecho, el impulso a la participación ciudadana, el combate a la pobreza y la desigualdad social, el respeto a los derechos humanos, así como la consolidación de un régimen político estable y predecible.

Las instituciones siguen funcionando, no ha habido crisis, pero persiste una manifiesta insatisfacción en la sociedad por su desempeño, en especial hacia las encargadas de la procuración de justicia, la investigación de actos delictuosos, el ejercicio de la acción penal, la actuación de los tribunales federales y locales, sobre todo de estos últimos, y la situación que guarda el sistema penitenciario. El asesinato de la activista Digna Ochoa, a pesar de estar suscrito a la esfera local suscitó polémica a nivel nacional. Varios organismos de derechos humanos cuestionaron la imparcialidad del procurador Rafael Macedo de la Concha y de las autoridades del Distrito Federal en el caso, que pretenden increíblemente hacer parecer como un presunto suicidio. Seguidamente por “razones humanistas” y en respuesta a la presión de la sociedad, el gobierno federal indultó y liberó a los presos de conciencia que habían sido defendidos por Digna, los campesinos ecologistas Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera de Guerrero y Michoacán respectivamente, a los que les habían violado sus garantías individuales, así como a un reconocido general del ejército, José Francisco Gallardo.²⁸⁹

En el combate a los delitos federales, particularmente al narcotráfico y delincuencia organizada. Los cárteles del narcotráfico: el Golfo, Juárez y Tijuana (en la frontera con Estados Unidos y en

Atenco (donde la construcción del aeropuerto fue cancelada dado que “una situación de orden social y político hacía difícil su viabilidad y por prudencia era preferible optar por dar marcha atrás”: Santiago Creel, secretario de Gobernación), Agua Fría y Acapulco son una llamada de atención y de alerta a la que no le han puesto suficiente interés las secretarías de la Reforma Agraria, Desarrollo Social y otras involucradas. También, el coordinador del Consejo Agrario Permanente (CAP) Juan Leyva Mendívil, advirtió que podría darse un estallido social de gran magnitud. *La Jornada*, 7 y 8 de agosto de 2002.

²⁸⁹ Respecto al general Gallardo, cuyo asunto fue turnado por primera vez a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el presidente Fox negó haberle ofrecido el indulto, tan sólo le sugirió que recurriera a la SCJN para conseguir un amparo por la vía civil (un recurso legal, la disminución de la pena), poniéndose “a sus órdenes”. Hay indicios de que la negociación entre el Ejecutivo y las fuerzas armadas para resolver este asunto, no fue sencilla. *La Jornada*, 19 de noviembre de 2001.

el Pacífico), lograron corromper a altos funcionarios del gobierno federal y local (Tamaulipas, Morelos y Quintana Roo). La presencia de centros de operaciones estratégicos en los estados para el transporte y el mercado interno de estupefacientes, significa graves problemas para los gobiernos locales. Los hechos recientes en las cárceles del norte donde han muerto narcos por ajustes de cuentas, es una clara muestra de ello. La fuga del *Chapo* Guzmán, evidenció la corrupción que impera en el sistema penitenciario, pese al arresto de importantes narcotraficantes ligados al cártel del Golfo, como su presunto líder Osiel Cárdenas, y de secuestradores y funcionarios cómplices: Mario Villanueva, ex gobernador de Quintana Roo; Benjamín Arellano Félix y Adán Amezcua Contreras; Arturo Guzmán Loera del cártel de Sinaloa; Alcides Ramón Magaña “El Metro”, jefe del cártel de Juárez en el sureste y ligado a Villanueva; Gilberto García Mena alias el “June”, entre otros.

La inseguridad pública se ha agudizado, afectando la inversión privada. Según un sondeo del World Bank Institute entre 10 mil empresarios de 80 países, el porvenir empresarial se pinta con rasgos sombríos: México es una de las cinco naciones de América Latina, en donde se observa el peor ambiente para la realización de negocios y mantiene uno de los sistemas judiciales menos flexibles. Es más frecuente el soborno para conseguir que los negocios fructifiquen, por este concepto se desvía hasta el 20% del valor de los contratos. En cuanto a los jueces y la policía, el 32% adujo que el funcionamiento irregular de la justicia es también un fuerte obstáculo, y en lo relativo a la policía, se consignó que tiene una de las 10 menos confiables del planeta. En inseguridad callejera, el 80.8% lo sitúa por debajo de Colombia. La inestabilidad política desalienta la inversión, se ubica en el lugar 75 junto con Haití y debajo de Venezuela, Brasil, Colombia y Perú. El 43%, señaló falta de disposición del gobierno en cuanto a apoyos empresariales.²⁹⁰

El descrédito social en que ha caído la función pública, es significativo. Los hechos sobrepasan la acción gubernamental. El desempleo y el alto índice de delincuencia prosiguen con su secuela de

²⁹⁰ Revista Voces de las empresas en *Nexos*, julio 2002 pp 9-10. Citado también por Enrique González Pedrero, *Política y Gobierno en el México de la transición*. Op.cit. El país requiere de una reestructuración del marco normativo; que el Ministerio Público, las policías y jueces aseguren las garantías individuales. Además, de la unidad y coordinación de acciones de todas las policías, procuradurías, y autoridades a nivel municipal, estatal y federal para reducir los índices delictivos. Los resultados y el éxito de las acciones que se desplieguen, también dependen de la participación ciudadana para denunciar.

inseguridad e impunidad que ha llevado a ciertos sectores sociales a tomar la justicia por su propia mano, vía linchamientos. El narcotráfico, el ajuste de cuentas dentro de las corporaciones policíacas, las operaciones de lavado de dinero ilícito y la corrupción, tan sólo son algunos de los *males* por los que atraviesa la sociedad y el país en su conjunto.

El castigo a los involucrados en los crímenes del pasado: la represión del movimiento estudiantil de 1968 y las desapariciones forzadas durante la *guerra sucia* de los 70 y 80, también sigue pendiente. La presentación de un informe sobre desaparecidos políticos, el 27 de noviembre de 2001, llegó a confirmar la participación del ejército y corporaciones policíacas municipales, estatales y federales, conduciendo a la apertura de los archivos de la policía política, lo cual simbolizó un gran avance. No obstante, los mecanismos para garantizar el respeto a los derechos humanos aún son endebles, dependen del Ejecutivo. El gobierno federal, anunció la creación de una fiscalía especializada adscrita a la Procuraduría General de la República (PGR) y de una Comisión de la Verdad. No obstante, la disponibilidad presidencial para sancionar a los culpables, solamente se detuvo a Nassar Haro, quien consiguió un amparo y enfrenta con libertad el juicio.

Ante la eventualidad de aplicar selectivamente la ley por los crímenes de Estado de los sesenta, Vicente Fox reiteró: buscamos aliados de la transición, pero no aceptaremos una transición transada, ni apoyos al gobierno a cambio de un olvido selectivo del pasado. El espíritu de reconciliación que lo mueve en el ejercicio del poder, no implica contubernio con la impunidad. Sin embargo, la captura de los denominados *peces gordos* priístas que cumpliría con el compromiso del gobierno de luchar contra la corrupción e impunidad del pasado inmediato, no ha ocurrido. Todo lo contrario, se insistió en que no habrá *cacería de brujas*: “no se ha incurrido, en la tentación de atacar a un partido o politizar investigaciones en aras de la espectacularidad... la democracia marca sus tiempos y ritmos. Avanzamos y profundizamos el cambio de manera progresiva, consistente y equilibrada. No vamos a hacer quinazos o acciones espectaculares saliéndonos del marco legal”.²⁹¹

En cuanto a la corrupción, tampoco hay esas grandes acciones prometidas, ya sea por aspectos de procedimiento (que la Secodam no fundamentó bien, o que en la PGR no procede), y porque una

²⁹¹ “Declaraciones del presidente Vicente Fox”. *La Jornada*, 6 de febrero y 2 de julio de 2002.

vez más, se confirma que los funcionarios son potencialmente corruptibles. Las deficiencias en la impartición de justicia, subsisten gracias a las leyes de amparo que siempre han protegido a delincuentes electorales y de cuello blanco. Tal es el caso, de los implicados en el fraude petrolero y de ciertos funcionarios perredistas del gobierno del Distrito Federal envueltos en los *videoescándalos*, que continúan libres.

La cúpula gubernamental no ha podido o querido dar respuesta a estos asuntos, se muestra impotente para ir más allá y hacer justicia. En estas condiciones, se encuentra el posible pago de más de 1,300 millones de pesos por una planta petroquímica que nunca se construyó en Coatzacoalcos; la supuesta transferencia ilegal de PEMEX y Caminos y Puentes Federales al PRI; los recursos trasladados durante el sexenio salinista, de la *partida secreta* presidencial a cuentas familiares, etc. Sin contar los protagonizados por el PAN: los recursos privados ilícitos de origen extranjero a la campaña foxista en el 2000, a través de la organización *Amigos de Fox* o los presidentes municipales en el Estado de México que encierran el asesinato de una edil, cuyas investigaciones ponían en peligro negocios millonarios, entre otros. En el campo estrictamente político, tampoco existe un mecanismo procesal de carácter constitucional que proteja de manera directa los derechos electorales.²⁹²

Para paliar un poco esta realidad, se instrumentó el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo (PNCFTDA), y se introdujeron modificaciones a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP). De igual forma, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que entró en vigor el 12 de junio de 2003, permite que toda persona sin necesidad de acreditar un interés específico pueda consultar información pública de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, excepto la clasificada como reservada o confidencial.

²⁹² Una corrupción tan extendida y arraigada, debe combatirse sin excepción de manera sistemática, si no por razones éticas al menos por las prácticas, pues distorsiona todo el mecanismo de asignación de recursos y representa un estorbo para que el país pueda acceder a etapas superiores de desarrollo. Desgraciadamente, no hay una receta probada para cortarla de manera definitiva. Héctor Rangel de la Asociación de Banqueros de México, consideró que la corrupción motivada por una falta de fiscalización social al gobierno es equivalente al 15% de gastos extra en los trámites oficiales, lo que funge como un impuesto. México es uno de los países de la OCDE con más alto índice de corrupción, no hay una legislación que lo obligue a rendir cuentas. *La Jornada*, 10 de noviembre de 2001.

4.7 Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional.

El 1° de septiembre del 2001, el presidente Fox convocó con urgencia a la oposición para establecer un pacto de gobernabilidad. El denominado Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional (APDN), fue suscrito el 7 de octubre del mismo año, por el gobierno federal y ocho partidos políticos representados en el Congreso, con la presencia de los otros poderes de la Unión, los gobernadores y los alcaldes quienes convinieron en instalar una Mesa sobre Federalismo para el Desarrollo Municipal para acelerar la descentralización y asegurar la transparencia, equidad y eficacia en el uso de los recursos públicos con programas mejor diseñados y más próximos a las demandas de la población.

La Alianza Social para la Transición Democrática y el Desarrollo Nacional con Justicia y Equidad integrada por ONGs, sindicatos y grupos sociales supusieron que sería la base de inicio del diálogo nacional para consensuar las prioridades respecto a nuestra problemática: cómo resolverla y definir los compromisos y responsabilidades de los pactantes, impulsando la consolidación de la democracia. Más de 50 organizaciones sociales, indígenas, sindicales, empresariales, políticas y universitarias firmaron un "Manifiesto a la nación" con planteamientos sobre la reforma del Estado, una nueva relación sociedad-Estado y un desarrollo nacional con justicia social. Un pacto histórico, una alianza social de suficiente peso que logre urgir al gobierno y los partidos a suscribir un acuerdo nacional para la transición democrática.²⁹³

Los sectores empresarial (la Concamin y la COPARMEX) y obrero (UNT) -a excepción del Congreso del Trabajo y la Confederación de Trabajadores de México (CTM) conformes en lo que corresponde a la situación laboral-, declinaron suscribir el Acuerdo por la falta de confianza y congruencia en el gobierno federal y en el Legislativo, y las diferencias que persisten sobre algunos temas: reforma fiscal, supresión del subsidio en las tarifas eléctricas e inconformidad por los aumentos a los salarios mínimos. Se sumarían hasta revisarlo íntegramente, para evitar que sea sólo un acto protocolario sin compromisos claros para las partes. Mientras continuarían haciendo sus recomendaciones, confiando en que pudieran ser puntualmente consideradas. Ante esta situación, Santiago Creel instó a la iniciativa privada a fijar las nuevas reglas del juego.

²⁹³ *La Jornada*, 20 de marzo de 2002.

El sector privado planteó las siguientes condiciones: la reducción de legisladores, eliminando las diputaciones y senadurías de representación proporcional; racionalizar el financiamiento de los partidos; abatir la inseguridad; la reforma del Estado; eliminar los obstáculos a la aceleración del crecimiento económico; rebajar los energéticos; una nueva reforma fiscal, y modificaciones a las leyes educativa y laboral. Los reclamos del empresariado, derivan de la inseguridad que permea en el país y la ineficiencia gubernamental. Reiteraron su apoyo a la disminución de impuestos a la fructosa decretada por el Ejecutivo, la reelección inmediata de presidentes municipales y legisladores, y la presentación oportuna de las iniciativas de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos.²⁹⁴

La respuesta no se hizo esperar, el presidente Fox reiteró su alianza con el sector empresarial, anunciando "correcciones" a la reforma fiscal. Asimismo, se intensificaron las negociaciones para bajar el precio del gas natural de uso industrial (a pesar de que ello violaría un convenio), modificar la fórmula con la que se cobra la electricidad a las empresas, congelar el precio de la energía eléctrica en el 2002 y no aplicar los incrementos mensuales, sino sólo el alza anual de 6%.

En los días subsecuentes, los actores políticos de casi todos los partidos y de los distintos espacios de la esfera política, se encontraban cuestionando el publicitado acuerdo que emplazó el Presidente. Finalmente, éste quedó reducido a una carta de buenas intenciones con la que nadie estuvo en desacuerdo públicamente, pero con el que tampoco se comprometieron al no existir mecanismos que obligaran a las partes (partidos, ONGs, Congreso, Poder Judicial, organismos empresariales, etc.) a cumplir con lo pactado. Para el gobierno, era fundamental avanzar en la concertación de las políticas, en la medida que daba la pauta para emprender la modernización de las instituciones, por lo que buscó sin éxito, exigir su cumplimiento frente a un escenario políticamente diferente emanado de la renovación de las directivas partidistas. Los firmantes no eran los mismos, por lo tanto, los intereses cambiaron. La convocatoria para poner en marcha los compromisos contraídos, no fue escuchada.²⁹⁵

²⁹⁴ *La Jornada*, 8 de marzo de 2002.

²⁹⁵ Una de las razones que complicaron el acuerdo al menos con el PRI, fue el discurso del presidente Fox ante el Congreso de los Estados Unidos, en el que arremete contra el partido, llenándolo de calificativos. Vicente Fox se

4.8 Reforma del Estado: Cambio y/o Continuidad Institucional.

La reforma del Estado, conlleva a un cambio de las relaciones de poder y de la estructura de la administración en todos los niveles. La transformación de las instituciones fundamentales, por la vía pacífica y a través del derecho. El replanteamiento del marco legal, en que se desarrollan las actividades y estrategias gubernamentales. Democráticamente implica: 1) la posibilidad de que todos compitan equitativamente; 2) un sistema que controle los actos del Ejecutivo (división de poderes), 3) la federalización de la vida política y económica, y 4) la autonomía de los municipios. El proceso de reforma puede entenderse como un tránsito hacia ordenamientos cada vez más progresistas en distintos ámbitos:

1. Económico: La posición oficial, se enmarca en una sobredeterminación de la reforma económica. Durante el régimen salinista y posteriores, este aspecto ha sido sustancial. Transformaciones estructurales en el modelo, cambio de la forma de Estado como rector de la economía. Un gobierno promotor y regulador del desarrollo con las diversas fuerzas del mercado, que difunda las condiciones que permitan la recuperación. La propuesta presidencial puede y debe traducirse en proyectos de inversiones y producción, una mayor investigación e incorporación tecnológica, y en métodos de comercialización surgidos de la iniciativa de los mexicanos. Su viabilidad sólo es tal, cuando significa no sólo el control de las variables macroeconómicas, sino también un incremento gradual en los niveles de vida de la población.²⁹⁶
2. Político: Preeminencia de la política sobre lo económico y un papel complementario al resto. Reconstrucción del sistema de mediaciones entre Estado y sociedad civil a través de la redefinición de los contornos y características del régimen, en tanto espacio

justificó señalando que no había querido ofender a nadie, sólo había hecho una relatoría de lo sucedido el 2 de julio. Esta actitud contradictoria del Presidente, que un día elogia la capacidad democrática del PRI y al siguiente lo ataca, cuestionando y criticando las administraciones priístas, limitaron el margen de maniobra para que se pudiera alcanzar un acuerdo concreto. *Reforma*, 8 de septiembre de 2001. Por otro lado, el secretario de Gobernación descalificó la propuesta madracista de realizar un "nuevo pacto", alegando que en su momento éste había sido ampliamente aceptado y se iba a hacer valer. Los compromisos tenían que cumplirse, por parte de cada uno de los actores que se adhirieron. *La Jornada*, 7 de marzo de 2002.

²⁹⁶ Para Enrique González Pedrero, lo político debe prevalecer sobre lo económico. *La reforma del Estado*, p 38. Mientras para Carlos Tello, siendo el objetivo central la satisfacción de las necesidades esenciales de la población, la política económica se supedita a la social. "Reforma del Estado y justicia social", en *Nexos* núm. 145, enero 1990, p 38.

institucional para la participación, representación y contienda de los distintos intereses sociales. Reside en el ensanchamiento de la democracia, aunque contempla ajustes integrales en la estructura política, su campo de acción se ha visto reducido básicamente a la esfera electoral que pese a haber posibilitado la alternancia, no ha sido capaz de desentrañar un arreglo institucional más idóneo que enfrente con éxito los rezagos existentes.

3. Administrativo: Reestructuración y refuncionalización de los aparatos administrativos estatales, por las transformaciones registradas tanto a nivel de la forma de Estado como en el régimen político. Los cambios en este sentido, también han resultado ser insuficientes.²⁹⁷

Reformar al Estado no radica únicamente en modificar las instituciones, sino también las pautas de conducta que dan sentido al desarrollo de una nación. Sin un cambio sustantivo de las reglas y las actitudes políticas, el tránsito de un régimen autoritario a un sistema plural y competitivo no puede producirse. A través de la regularidad democrática, del funcionamiento continuo y estable del poder ciudadano y de las instituciones representativas, se generan las profundas mutaciones sociales y culturales que requieren la edificación y consolidación de un genuino Estado democrático. La transición es el proceso, la reforma es la sustancia. La primera es efímera, aunque definitiva; la segunda es estructural y debe ser progresiva para volverse perdurable.²⁹⁸

El presidente Vicente Fox encabezó la instalación de la Mesa de Estudios para la Reforma del Estado (2000-2001) y la Consulta sobre la Reforma Constitucional (2001-2002) por conducto de la Secretaría de Gobernación, para analizar la posibilidad de elaborar un nuevo marco normativo sin pretender anular la validez y la vigencia del texto constitucional, reconociendo sus principios rectores. Los poderes Ejecutivo y Legislativo, realizaron consultas y trabajaron en comisiones para discutir y reunir los elementos que permitieran dicha revisión, la cual supuestamente no se detendría exclusivamente en modificaciones electorales. Diputados y senadores desplegaron más de 140 iniciativas de reforma a la Constitución, Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la

²⁹⁷ Véase a Ricardo Márquez, “La burocracia a discusión: del tamaño y la eficiencia a la democracia”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Julio-septiembre 1994, núm. 157, Año XXXIX, pp 113-123.

²⁹⁸ Porfirio Muñoz Ledo, *La reforma del Estado: Agendas para la Transición*. Grupo parlamentario del PRD, México 1997.

Federación. La Cámara de Diputados formó una comisión especial que buscó propiciar una nueva relación entre el Estado, la economía y una sociedad civil más informada y activa.

La Comisión de Estudios para la Reforma del Estado que coordinó Porfirio Muñoz Ledo, provocó una creciente polémica en torno a la pertinencia de que el eje de las negociaciones fuera el Congreso y los partidos, y no el Presidente quien la creó. El propio Muñoz Ledo, aclaró que no era una instancia de negociación política, sino un espacio para el análisis plural en torno al nuevo escenario, que a través de diversos foros convocó a numerosos especialistas. Sólo se encargaría de discutir y proponer las reformas más pertinentes. Sus funciones fueron exclusivamente de reflexión, estudio y recomendación, sirvieron para elaborar documentos y propuestas al titular del Ejecutivo.²⁹⁹

Una agenda de discusión con 180 puntos y propuestas que van desde la gobernabilidad democrática, la necesidad de lograr equilibrios políticos en el Congreso, la elección presidencial a dos vueltas, la reducción de los diputados plurinominales y la revisión de la administración pública, hasta el respeto de los derechos humanos, la autonomía de los pueblos indígenas y el reajuste de la política internacional. También se introdujeron temas económicos y de política social. Su aprobación le atañe al Congreso, en donde hay una gran cantidad de iniciativas en la materia.

- Derechos humanos y libertades públicas. Combate a la discriminación racial; libertad económica, libertad de información, derecho a la vida y a la propiedad, seguridad jurídica, garantías esenciales del trabajo; manifestación pública, resistencia civil; migración, educación gratuita; equidad de género y de las minorías étnicas, culturales, religiosas, políticas y sexuales.
- Representación política y democracia participativa. Nuevas formas de participación ciudadana en la toma de decisiones: formulación, ejecución y evaluación de políticas a través del referéndum, plebiscito e iniciativa popular. Un sistema de partidos sólido y

²⁹⁹ El 2 de septiembre de 2000, los dirigentes de PAN, PRD y PRI anunciaron la instalación de una Mesa Nacional de Partidos para convocar a la reforma del Estado y debatir otros temas de interés nacional. Todos los partidos convergieron en señalar, que dicha reforma no era tarea exclusiva del foxismo. Acordaron que las discusiones se dieran en el Congreso con la participación de los poderes Ejecutivo y Judicial. *La Jornada*, 28 de agosto de 2000.

competitivo; redimensionamiento de las cámaras de diputados y senadores; reelección y revocación del mandato; segunda vuelta electoral; compactación y reducción en la duración de las campañas; una fiscalía electoral autónoma; concesiones para radio y televisión, códigos de conducta y responsabilidad informativa.

- Forma de gobierno y organización de los poderes públicos. Abolición del autoritarismo presidencial, redefinición constitucional del Poder Ejecutivo: régimen presidencial o parlamentarismo. La función del Ejército en materia de seguridad nacional y pública; las responsabilidades de los servidores públicos; integración democrática de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; autonomía del Ministerio Público y de los órganos técnicos del Estado: Contraloría, Consejo de la Judicatura y Consejo de Comunicación Social.
- Federalismo, descentralización y autonomías, incluyendo las indígenas. Reformas legales sobre los pueblos indios; devolución de competencias fiscales a las entidades federativas; los derechos de los municipios sobre su territorio y recursos naturales; participación política de las etnias y culturas; regionalización de los programas de desarrollo; el cambio de sede de los poderes de la Unión y la conversión del Distrito Federal en el estado 32.
- Política económica y social del Estado. Revisión del marco jurídico de la actividad del Estado y sus atribuciones reguladoras; reforma fiscal y combate a la corrupción; transparencia y rendición de cuentas; privatización de las propiedades de la nación; transición energética y protección de los litorales; actualización de los derechos laborales, elevación del salario; incremento a la inversión educativa, gratuidad y racionalidad de la educación pública superior e impulso a la investigación científica y tecnológica.
- Globalidad y asuntos internacionales. Redefinición del Estado, interés e identidad nacional de cara a la globalización y la dimensión extraterritorial de la nación. El impacto de la apertura comercial en el sector agrario, especialmente los efectos del TLCAN; adecuar las estructuras productivas locales en función de las exigencias que plantea la nueva dinámica del sistema económico internacional: políticas comerciales, empleo temporal en el extranjero, importaciones en tiempo de cosecha, precios a la baja, e incremento en insumos, electricidad, combustibles y fertilizantes.³⁰⁰

³⁰⁰ Porfirio Muñoz Ledo (coord.), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y Propuestas*. UNAM, México 2001. Véase también, “La Reforma federalista del Estado I y II”. *El Universal*, 17 y 18 de junio de 2003, pp A 16 y A 14, respectivamente.

La Comisión Especial para la Reforma del Estado, se volvió a formar ahora bajo la batuta de Manuel Camacho Solís y Alberto Águilar Iñárritu, presidente y secretario respectivamente, quienes presentaron ante el Congreso una propuesta de reforma electoral semejante a la del presidente, sin ser la misma.

Sin embargo, el clima reformador se encuentra relativamente paralizado ante la dificultad para lograr consensos en los temas importantes, en los que el presidente Fox aceptó que poco se ha avanzado. El contenido sustancial de las políticas y estrategias son cada vez menos fruto de la negociación plural y el compromiso democrático entre los distintos sectores sociales, y cada vez más resultado de iniciativas o propuestas de las altas esferas técnico-políticas de la propia burocracia estatal. Las posibilidades de elevar los niveles de rendimiento y dirección, tanto de los aparatos administrativos como de las políticas, recaen en la habilidad del Estado para propiciar acuerdos e institucionalizar alianzas y mecanismos democráticos de participación social.

Las propuestas principales giran alrededor de un Poder Legislativo con mayores y mejores facultades legales para equilibrar y controlar al Ejecutivo y servirle de contrapeso: la ratificación y fiscalización por parte del Congreso de algunos de sus nombramientos; revisar la facultad de veto; cambiar el formato del informe presidencial; las comparecencias de servidores públicos, bajo protesta de decir verdad ante comisiones; la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo; terminar con la congeladora de las iniciativas; recibir a mitad de año el proyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal del ciclo siguiente; incorporar la representación pluriétnica y de género en las listas y candidaturas de los partidos, y posibilitar la convocatoria al referéndum sobre los grandes temas controversiales de carácter legislativo. Asimismo, se busca consolidar y extender la autonomía e independencia del Poder Judicial, mediante reformas que le garanticen los recursos presupuestarios, y modificar el sistema de competencias y relaciones entre la Federación y los poderes estatales.³⁰¹

³⁰¹ Para Giovanni Sartori, las prioridades de la reforma del Estado en México son: a) un nuevo sistema electoral; 2) la abolición de la no reelección de los miembros del Congreso, y 3) una definición clara de los poderes legales del presidente, que sustituya a las llamadas facultades metaconstitucionales y de facto. Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Op. cit., p 225.

Adicionalmente, se ha debatido en relación a otros asuntos en los que hay arreglos parciales: la sustitución del presidente y de los legisladores por ausencia definitiva; la recepción del informe anual; la promulgación y publicación de leyes; las atribuciones de las comisiones legislativas, las cuales no han ayudado a desarrollar la especialización y acumulación de experiencia al no existir la reelección, ni partidos cohesivos y disciplinados; la definición del sistema de sanciones en el Congreso; los contenidos y alcances de las resoluciones de las cámaras en materia de acuerdos y comisiones; los permisos al presidente de la República para ausentarse del territorio nacional y las previsiones sobre la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos. Con anterioridad todo se aprobaba, sin hacer un estudio profundo de las iniciativas que enviaba el presidente de la República. Ahora con un escenario completamente distinto y diversificado, no alcanza el tiempo para legislar, los calendarios de sesiones no se relacionan con los requerimientos de la legislatura.

La reelección inmediata de los legisladores, constituyó el eje de la iniciativa panista para la reforma del Estado. La Constitución de 1917, la permitió hasta que en 1933, una reforma restablece la no reelección presidencial con carácter absoluto, extendiéndola a las gubernaturas. Los diputados y senadores se pueden reelegir, pero después de un periodo de descanso. Esta modificación acabó con una carrera política autónoma; dejaron de depender de sus lealtades locales y apoyos electorales para sujetarse a la disciplina, a las reglas del juego del poder sexenal y a los lineamientos presidenciales, que en su momento garantizaron la circulación de las élites.

Uno de los principales argumentos de los que están a favor de la reelección, es que los legisladores no responden a las bases que los eligieron, sino a sus partidos o a visiones personales. La falta de continuidad, inexperiencia y poco profesionalismo representan un mal endémico del Congreso, que es posible superar con la profesionalización y el sometimiento a un sistema de rendición de cuentas. Se trata de darle el poder al elector para que sea éste y no las cúpulas partidistas, quien juzgue el desempeño de sus representantes. Para los que están en contra, sería el primer paso para reducir el número de congresistas por la eliminación total o parcial de la representación proporcional y disminuiría el financiamiento público a los partidos. Existe un claro rechazo de los partidos a perder espacios que pudieran ser asignados a sus cuadros políticos. La política giraría alrededor de los sectores más poderosos y de una especie de

modelo político-empresarial mediático que busca restaurar el antiguo presidencialismo por otras vías con todo lo que esto implica, incluyendo el sometimiento de los diputados. Para algunos legisladores priístas y perredistas, se corre el riesgo de abrir la puerta a la reelección presidencial. En respuesta, el secretario de Gobernación, reiteró que eso no es lo que busca el gobierno y que incluso es algo a lo que se oponen.³⁰²

La tesis de que la profesionalización se asegura porque pueden saltar consecutivamente de una cámara a otra, es refutada por el argumento de que la reelección alterna es escasa (menos de 10%) y sólo se usa al Legislativo como trampolín hacia otros puestos públicos que resulten más rentables que legislar, además de que no pagan ningún costo frente a los electores. De acuerdo con la propia Cámara de Diputados, más del 90% de la población ignora quién es su representante, una vez que gana no regresa a su distrito. Son unos novatos, leales sólo a sus partidos. Habría que agregar, el comportamiento inadecuado y la debilidad de quórum derivado del elevado nivel de ausentismo que tienen los legisladores.³⁰³

La estructura de gobierno políticamente dividido no estaba contemplada en el diseño institucional original de 1917, lo que ha dificultado la administración del cambio. La reforma del Estado y el mentado pacto político entre los partidos, aún no logra definirse. El proyecto de una nueva Constitución, destacado por el propio Presidente durante dos aniversarios de la misma (2001 y 2002), tampoco ha conseguido el consenso de las fuerzas políticas que ven en la propuesta el retroceso del espíritu revolucionario. Para lograr una renovada constitucionalidad que genere nuevas instituciones, otro equilibrio de poderes y un cambio en la cultura política; la participación del conjunto de actores, sectores y grupos sociales interesados, resulta crucial. La transición en México, no fue *pactada* como ha sucedido en otras naciones. El pacto inaugural de la Moncloa que desencadenó la transición española, no se vislumbra en el corto plazo.³⁰⁴

³⁰² *La Jornada*, 2 de octubre de 2001.

³⁰³ María Elena Cantú, "Juicio ciudadano a legisladores, la reelección a debate". *Enfoque*, 25 de noviembre de 2001, pp 18-20.

³⁰⁴ Ciertamente, las condiciones son muy disímboles en ambos casos. No vivimos una guerra civil, el sistema priísta distó de ser tan autoritario como el franquismo; nuestra transición ha sido mucho más gradual y accidentada. Entre los políticos, no hay consenso ni una visión compartida de la nación que hay que construir en el futuro. El presidente Fox, destacó la intervención de la sociedad en la decisión de lograr un nuevo proyecto nacional, en la definición de la reforma política y del Estado, y en las tareas cotidianas del gobierno. Porfirio Muñoz Ledo (coord.), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, conclusiones y propuestas*, op. cit., p 23. Véase también a Arnaldo Córdova, "La reforma del Estado. El Ejecutivo y el Legislativo". Centro de Estudios para un proyecto nacional S. C. (comp.),

4.9 Agenda Legislativa 2000-2003

La labor legislativa en el trienio 2001-2003, se caracterizó por una gran cantidad de iniciativas pero pocas leyes y de escasa calidad. Destaca la aprobación de los respectivos Presupuestos de Egresos y Ley de Ingresos; la reforma política del Distrito Federal y las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que crearon la Secretaría de Seguridad Pública y la de Economía en lugar de la de Comercio, el Instituto Nacional de la Mujer y los cambios en las Secretarías de Agricultura y Medio Ambiente. La Ley del Sistema de Administración Tributaria (SAT) y la Ley del Instituto de Seguridad de las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM). Las modificaciones a la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Ley del Servicio Exterior Mexicano, la Ley del Seguro Social, la Ley Forestal, la Ley de Capitalización del Procampo, la Ley Federal de Radio y Televisión, las leyes generales de Salud, y de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Por otra parte, se solucionó el asunto de los ahorradores defraudados por las cajas de ahorro. La votación que dividió a la Cámara, fue ley de los llamados "autos chocolate" que amenazaba el desarrollo de la industria nacional.³⁰⁵

El Senado sancionó variadas iniciativas y minutas en materia financiera, penal, de impartición de justicia, seguridad social y derechos de los grupos étnicos: modificaciones a la reforma indígena, la Ley de Amparo y una nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, encaminada a evitar la corrupción en el sector público.³⁰⁶

En total, la 58 Legislatura recibió 657 iniciativas y dictaminó 73. Se contabilizan las propuestas enviadas por los congresos estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como 36 minutas provenientes de la Cámara de Senadores. De éstas, 136 se presentaron ante el pleno y en la Comisión Permanente. En contra, se dictaminó una en comisiones y 4 quedaron pendientes. El balance final, es de tan sólo una reforma constitucional votada por unanimidad.³⁰⁷

México: la búsqueda de alternativas, Ediciones de Cultura Popular –CEPNA- Facultad de Economía UNAM, México 1990, 316 pp., y Diego Valadés, “Constitución y Reforma del Estado”. Enrique González Pedrero (coord.), *México: transiciones múltiples, gobernabilidad y Estado nacional*. Edit, INAP-FCE, México 2003, pp 120-135.

³⁰⁵ Felipe Calderón Hinojosa, “Balance de la Cámara de Diputados”. *Reforma*, 4 de enero de 2001.

³⁰⁶ *La Jornada*, 1 de diciembre de 2001.

³⁰⁷ *La Jornada*, 2 de julio de 2002 y *La Crónica*, 21 de abril de 2003, p 7.

En las últimas tres legislaturas, la Cámara de Diputados ha presentado una mayor cantidad de iniciativas de ley o decreto en comparación al Ejecutivo, situación que no se observaba anteriormente. Al presidente se le apoyaba, no se le cuestionaba, lo que formaba parte de una relación derivada de compromisos políticos que se traducían en un gobierno eficaz, no necesariamente democrático.

De 38 iniciativas que ha enviado el Ejecutivo al Legislativo se han aprobado 31, entre las que se encuentran: la ley federal de transparencia y acceso a la información pública, la de Fomento a la Investigación Científica y Tecnológica, la de ciencia y tecnología y la orgánica del Conacyt; las reformas a la ley del SAR, la ley general de crédito y las orgánicas de los bancos de desarrollo. Fueron muchos dictámenes, pero poco trascendentes: la ley del IVA, reformas al Código Fiscal de la Federación, a la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, diversas disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales, y artículos de la Constitución en materia presupuestaria y referentes a la Corte Penal Internacional, a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el decreto por el que se establecen las características de 32 monedas bimetálicas conmemorativas de la unión de los estados de la República Mexicana en una Federación, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, el Código de Comercio, la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley del Mercado de Valores, la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, la Ley Federal de Instituciones de Fianzas y la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.³⁰⁸

Los diputados presentaron 1,324 iniciativas legislativas en el periodo 2000-2003, frente a las 769 durante 1997-2000. Una tasa de eficiencia de 13.4% para la LVIII legislatura y de 31.9% para la anterior. El Ejecutivo encabeza la tasa de aprobación con un 56%: de 63 iniciativas que presentó, el Congreso le aprobó 35.³⁰⁹

³⁰⁸ Por parte del gobierno, Santiago Creel reconoció que el Poder Legislativo ha apoyado las iniciativas del Ejecutivo en 60%. *La Jornada*, 1 de diciembre de 2001.

³⁰⁹ La relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y la productividad legislativa proporcionan un indicador relevante de la eficiencia gubernamental, en la medida que condicionan el avance de la agenda de gobierno.

EL PROCESO LEGISLATIVO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS BAJO GOBIERNOS DIVIDIDOS (1997-2003)a								
Fuente	Presentadas		Aprobadas		Contribución b		Tasa de éxito c	
	1997-00	2000-03	1997-00	2000-03	1997-00	2000-03	1997-00	2000-03
Ejecutivo	32	61	28	50	20.4	18.2	87.5	82.0
PRI	86	306	15	54	10.9	19.6	17.4	17.6
PAN	168	265	31	65	22.6	23.6	18.5	24.5
PRD	157	294	20	45	14.6	16.4	12.7	15.3
PT	23	41	7	6	5.1	2.2	30.4	14.6
PVEM	44	74	8	14	5.8	5.1	18.2	18.9
Legislaturas estatales 4	25	86	1	15	0.7	5.5	4	17.4
Independientes	10	11	2	1	1.5	0.4	20	9.1
PAS	-	13	-	0	-	0.0	-	0.0
PSN	-	8	-	0	-	0.0	-	0.0
CDPPN	-	6	-	0	-	0.0	-	0.0
Conjuntas	-	42	-	25	-	9.1	-	59.2
Otros	61	-	25	-	18.3	-	40.9	-
Total	606	1207	137	275	100	100	22.6	22.8

Fuentes: Sistema Integral de Información y documentación de la Cámara de Diputados para el periodo 1997-2000 y la gaceta parlamentaria para el 2000-2003.

a Los datos corresponden a las iniciativas de ley originadas en la Cámara de Diputados. No incluye los permisos, las condecoraciones ni las minutas del Senado.

b Equivale a: (aprobadas por fuente/total de aprobadas)x100

c Equivale a: (aprobadas/presentadas)x100.

4 Incluye a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. ³¹⁰

Aprobación de iniciativas presentadas por el Ejecutivo (porcentaje)							
Legislatura	Aprobadas	%	Rechazadas	%	No resueltas	%	Total
LIV (1988-91)	70	99	0	0	1	1	71
LV (1991-94)	133	99	0	0	2	1	135
LVI (1994-97)	90	99	0	0	1	1	91
LVII (1997-00)	36	84	2	4	5	12	43
LVIII (2000-03)	48	91	0	0	5	9	53

FUENTE: María del Carmen Nava Polina, Jeffrey A. Weldon y Jorge Yáñez López, *Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados* en Germán Pérez y Antonia Martínez (comps.), actualizada con datos a abril de 2003 de la Gaceta Parlamentaria electrónica.

Iniciativas del Poder Ejecutivo 2000-2003 %				
	PRI	PAN	PRD	Otros
2000	38	39	19	
2003	38	32	18	12
Congreso Cámara de Diputados				
	PRI	PAN	PRD	Otro
2000				33
2003	224	153	95	28
Senado 2000-06	60	46	16	6

FUENTE: IFE y Gaceta parlamentaria electrónica.

³¹⁰ Benito Nacif, "Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo", op. cit., p 23.

La sistemática obstrucción a los propósitos presidenciales se centró en determinadas temáticas, básicamente en lo que se refiere a las reformas estructurales: del Estado, laboral, energética y fiscal, en las que el gobierno cimentó gran parte de su éxito en lo económico, y que representaron el saldo negativo de la 58 y de la actual Legislatura. Los diputados, culparon directamente al presidente de haberlas truncado, y de no enviar ninguna iniciativa relacionada con los temas sustanciales:

- La reforma energética (artículo 27 constitucional), busca maximizar la producción de energía para lograr un mercado eléctrico competitivo y sustentado en las más altas tecnologías. Supuestamente se mantendría el dominio de la nación sobre los recursos naturales, el subsuelo, y la generación y aprovechamiento de energía en sus diferentes formas. Subraya el carácter público, estratégico y prioritario de la industria petrolera y eléctrica, pero también su descapitalización, en parte por las prebendas de los trabajadores. La inversión privada puede complementar el esfuerzo público en un marco de regulaciones adecuadas y precisas en las actividades de generación y comercialización reservadas al Estado, incluyendo la conducción, transformación, distribución y abastecimiento con fines de servicio público (uso residencial, comercial y de servicios), además de investigar, explorar, aprovechar sus riquezas y garantizar el suministro en los próximos años, con la mayor eficiencia y a precios competitivos. La no aprobación, colocaría en una situación de crisis la seguridad energética y sus perspectivas de desarrollo, poniéndose en riesgo la viabilidad de PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad. Según proyecciones del Banco de México, tendría que aumentar en 70% su capacidad para poder cubrir las necesidades de electricidad en el año 2010, lo que implica inversiones por 37 mil millones de dólares. Un monto, que el Estado difícilmente puede absorber. Vicente Fox, buscó abrir el sector mediante cambios a las leyes reglamentarias (Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica), modificó el concepto para evitar un conflicto legal con su propuesta de crear un mercado de excedentes de energía para los productores y distribuidores. Los permisionarios pueden vender hasta 100% a la CFE. Las industrias podrían adquirirla bajo diferentes condiciones.³¹¹

El Senado rechazó tres iniciativas: una del PAN, del PVEM y del ex presidente Zedillo, dado que las experiencias de liberalización en otros países han sido desastrosas: tarifas más elevadas, colusión de generadores y hasta discriminación en contra de los pequeños consumidores.³¹²

³¹¹ En sexenios anteriores, se introdujeron las figuras de cogeneración y autoabastecimiento para permitir que los grandes consumidores pudieran satisfacer su propio consumo. Se permitió que vendieran parte de sus excedentes, hasta 20 megavatios. Los cambios contravenían el artículo 27, pues significaban la privatización del servicio público. El PRI y el PRD, interpusieron una controversia al respecto. El fallo ha sembrado dudas sobre el carácter legal y constitucional de todos los contratos.

³¹² Lejos del país y de la realidad -en Bruselas Bélgica-, Vicente Fox anunció ante empresarios europeos que se estaba trabajando en reformas y cambios para abrir la inversión privada en el caso del petróleo, la generación de electricidad y el gas natural no asociado a la petroquímica. Esas iniciativas estaban ya en el Congreso y se discutirían

- Reforma laboral, una nueva ley federal del trabajo que incremente la productividad y eficiencia superando el corporativismo, el clientelismo y la coacción sobre los trabajadores.
- La reforma fiscal, demanda fortalecer y modernizar la estructura del sistema tributario, que le dé recursos a un erario raquítico para políticas sociales sustantivas y construcción de infraestructura. Una hacienda pública moderna, redistributiva y suficiente que le permita crecer sólidamente y dar respuesta puntual a las demandas sociales, sobre todo a los que menos tienen.

La propuesta de imponer el IVA al consumo de todos los productos y servicios incluidos alimentos, medicinas y colegiaturas, entre otros, fue rechazada. En su lugar, se aprobó de manera apresurada una miscelánea fiscal que trajo consigo un enorme descontento entre la población afectada. Además de amparos, propició una intensa campaña de desprestigio contra el Legislativo por supuesto inmovilismo y ausencia de eficiencia, orquestada por la iniciativa privada y el gobierno ante el boicot del que ha sido objeto.³¹³ Siete de los ocho partidos representados en la Cámara de Diputados a excepción del PAN, acusaron al Ejecutivo de encabezar esta campaña y se pronunciaron por reducir su margen de acción. El método utilizado para negociar su aceptación, no fue el adecuado.

A pesar de las incompatibilidades y falta de acuerdos en aspectos fundamentales y el predominio de asuntos de muy corto alcance en los que se privilegia el protagonismo de los grupos parlamentarios antes que la productividad, la calidad de sus decisiones o el interés general, se logró el voto de todos los grupos parlamentarios en alrededor del 85% de las iniciativas, y en más de una oportunidad de modo unánime.

La relación de la oposición con el presidente es particularista y reactiva de costo-beneficio, y no precisamente en torno a materias de carácter general o de largo alcance. Hay otras reformas de las que ni siquiera se habla, como la capitalización del agro o el fortalecimiento presupuestal del Poder Judicial. Tampoco se discute entre lo prioritario: cómo volver más fructífero el trabajo legislativo. El propio presidente Fox, enumeró algunos de los pendientes importantes de la agenda gubernamental: una reforma integral de la Constitución, la reforma indígena, solucionar el conflicto en Chiapas, la reelección legislativa y en los ayuntamientos, la concerniente al

para hacer posible la inversión. Buscó poner al Legislativo ante un hecho consumado y en vez de ganar su anuencia, introdujo un nuevo factor de desavenencia con los grupos parlamentarios. El Presidente mismo, no había presentado aún proyecto alguno. Quizá para no sufrir otra derrota como la que le fue inferida en materia indígena, por un buen tiempo, se abstuvo de enviar proyectos a las Cámaras. Dicha omisión resultó contradictoria, con el empeño de que éstas se realizaran. Finalmente, presentó una muy amplia que fue desechada en su mayor parte por los coordinadores parlamentarios del PRD, PRI y PVEM, quienes señalaron la inexistencia de acuerdos previos. Hasta el momento, éstos siguen sin darse. Miguel Ángel Granados Chapa, "Plaza Pública: Fox y el Congreso". *Reforma*, 17 de mayo de 2002.

³¹³ La iniciativa privada se manifestó por la reelección e incluso, disminución del número de legisladores. *La Jornada*, 12 de enero de 2002.

municipio, el sistema de partidos, transparencia y rendición de cuentas, pensiones, régimen fiscal de PEMEX, telecomunicaciones, derechos humanos y un cambio en la relación con Estados Unidos.

INICIATIVAS PRESENTADAS APROBADAS POR EL EJECUTIVO Y LOS RESPECTIVOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LA LVIII LEGISLATURA 2000-2003	
Ejecutivo Federal	Proyecto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución en materia presupuestaria (procedimiento para la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación; principios de responsabilidad fiscal).
53 iniciativas presentadas.	Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2001, 2002 y 2003.
	Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2001, 2002.
	Cuenta de la Hacienda Pública Federal para el año 2000.
	Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.
	Iniciativa de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la Ley Federal de Derechos.
	Iniciativa de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la Ley Aduanera.
	Iniciativa de Decreto que Reforma Diversas Disposiciones Fiscales (Miscelánea Fiscal).
	De Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales (Miscelánea Fiscal).
	Dictaminada en lo que respecta a Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, aprobada en la Cámara de Diputados con 408 votos en pro, 2 en contra y 4 abstenciones, el lunes 9 de diciembre de 2002.
	Dictaminada en lo que respecta a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, aprobada en la Cámara de Diputados con 327 votos en pro, 86 en contra y 6 abstenciones, el martes 10 de diciembre de 2002.
	Dictaminada en lo que respecta a la Ley del IVA De reforma al artículo 2º, último párrafo, de la Ley del IVA.
	Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios Proyecto de Decreto que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales.
	De Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación.
	Que reforma el diverso que aprueba el Convenio Constitutivo de la Corporación Interamericana de Inversiones y que establece bases para su ejecución en México.
	Por el que se reforma el artículo 2 de la Ley que establece las bases para la ejecución en México, por el Poder Ejecutivo Federal, del Convenio Constitutivo de la Asociación Internacional de Fomento.

<p>Proyecto de Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros. Proyecto de Ley Orgánica de Nacional Hipotecaria. De Ley Orgánica de la Financiera Rural.</p>
<p>Con proyecto de Ley de Capitalización del Procampo.</p>
<p>Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los Códigos Penal Federal y Federal de Procedimientos Penales, en materia de delitos contra el ambiente.</p>
<p>De decreto por el que se expide la Ley del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y de reformas y adiciones a la Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica.</p>
<p>Proyecto de Decreto por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito; y las Leyes Orgánicas de NAFIN, BANRURAL, BANCOMEXT, BANOBRAS y BANEJERCITO.</p>
<p>Proyecto de Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.</p>
<p>Decreto por el que se reforma el artículo 50 y se adiciona el 50 bis de la Ley General de Bienes Nacionales.</p>
<p>Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Decreto por el que se reforma el artículo 7° de la Ley Forestal. Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Vida Silvestre.</p>
<p>De decreto que modifica al diverso por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, del Código Federal de Procedimientos Civiles, del Código de Comercio y de la Ley Federal de Protección al Consumidor</p>
<p>De reformas a la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. De Ley para la Comprobación, Ajuste y Cómputo de Servicios de la Armada de México. De Ley de Ascensos de la Armada de México.</p>
<p>De Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.</p>
<p>De ley que autoriza al Ejecutivo federal para otorgar apoyos tendientes a salvaguardar los servicios de transporte aéreos.</p>
<p>De decreto por el que se fijan las características de una Moneda de Plata de las previstas en el artículo 2°-Bis de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos. De 32 monedas bimetálicas conmemorativas de la unión de los estados de la República Mexicana en una Federación, de conformidad con el inciso c) del artículo 2° de la Ley Monetaria. Por el que se autoriza la emisión de una quinta moneda de plata conmemorativa del Quinto Centenario del Encuentro de Dos Mundos.</p>
<p>Decreto por el que se derogan diversas disposiciones de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, relativas al Premio Nacional de Periodismo y de Información</p>

PAN 285 iniciativas presentadas	<p>De reformas a los artículos 65 y 66 de la Constitución; y a la los artículos 4 y 6 de la Ley Orgánica del Congreso (para ampliar el segundo periodo de sesiones ordinarias).</p>
	<p>Proyecto de decreto que reforma la fracción VII del artículo 73, la fracción IV del artículo 74 y el artículo 75 de la Constitución (para establecer las bases constitucionales aplicables para el caso de que al inicio de un año no estuviera aprobada la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos; y para suprimir la denominada "partida secreta").</p>
	<p>De reformas a la Ley de Ahorro y Crédito Popular, para ampliar a cuatro años el plazo fijado a las instituciones de ahorro y crédito popular para que realicen sus trámites de autorización ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. De Decreto de Ley de Ahorro y Crédito Popular y el Instituto de Fomento Social para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, y por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito. Presentada a nombre de los grupos parlamentarios del PAN y del PVEM.</p>
	<p>Que adiciona el capítulo XVIII al Título Primero, que reforma y adiciona el artículo segundo transitorio y que reforma el artículo 198 y la fracción VI del artículo 165 de la Ley Federal de Derechos.</p>
	<p>Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Aduanera, en materia de comercio exterior. De reformas a diversas disposiciones a la Ley Aduanera, para la permitir la importación de vehículos automotores usados destinados a permanecer de forma definitiva en la franja fronteriza norte del país.</p>
	<p>Reforma la Ley del Impuesto al Valor Agregado, para agilizar la introducción de bienes donados por el exterior y disminuir el costo de importaciones. Que adiciona una fracción V al artículo 2-A, relativa a la aplicación de la tasa cero del IVA al servicio público de agua potable para uso doméstico. Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley IVA, con la finalidad de mantener los beneficios para el contribuyente del sistema de flujo de efectivo. Presentada por el PAN; a nombre de diputados de diversos grupos parlamentarios.</p>

<p>De reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a la Ley de Coordinación Fiscal. Que reforma los artículos 3, 6 y 36 de la Ley de Coordinación Fiscal, para que las entidades federativas publiquen las fórmulas, variables utilizadas y montos de los recursos que distribuyen entre los municipios.</p>
<p>Ley General de Desarrollo Social. Presentada por el PAN, PRI y PRD. Que reforma diversos artículos de la Ley General de Salud, sobre el etiquetado de productos alimenticios. Que reforma el artículo 258, en lo referente a la farmacopea nacional y el artículo 260, con relación a los responsables sanitarios en farmacias y boticas.</p>
<p>Por la que se modifica el inciso b) del artículo 85 del Código Penal Federal, para otorgar la libertad preparatoria a reos sentenciados por delitos contra la salud en su modalidad de transportación.</p>
<p>De decreto para convocar a la H. Cámara de Senadores a un periodo extraordinario para ocuparse de la minuta con proyecto de decreto que establece el horario estacional.</p>
<p>De adiciones a los artículos 3 y 31 de la Constitución (para hacer obligatoria la educación preescolar).</p>
<p>Proyecto de Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información de la Cámara de Diputados.</p>
<p>Que adiciona el artículo 33-A y el artículo 33-C, de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, con relación al Buró de Crédito.</p>
<p>De Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos</p>
<p>Que reforma la Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados.</p>
<p>Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Sanidad Animal, para otorgar mayor certidumbre y garantías al consumidor mexicano en materia de medidas fitosanitarias. Con proyecto de decreto.</p>
<p>Iniciativa de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Radio y Televisión, la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de la Policía Federal Preventiva y la Ley de Pesca.</p>
<p>De Ley para crear el Instituto Nacional de las Mujeres. Presentada por el PAN y el PRI</p>
<p>De decreto, para que se inscriba con letras de oro en el Muro de Honor del Palacio Legislativo de San Lázaro "Universidad Nacional Autónoma de México".</p>
<p>Que reforma la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, para homologar el Premio Nacional de la Juventud, conforme a la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud.</p>

PRI 320 iniciativas presentadas	De reformas a diversas disposiciones de la Constitución, con relación al Poder Legislativo.
	De reformas a diversos artículos de la Constitución, para el establecimiento de principios y procedimientos para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación. Reforma el artículo 74, fracción IV, párrafo II y VI, para adelantar la fecha límite de entrega de la iniciativa de Ley de Ingresos, el proyecto de Presupuesto de Egresos, y la Cuenta Pública. Que deroga diversas disposiciones de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2002.
	De la Ley de Ahorro y Crédito Popular, y del Decreto que deroga diversas disposiciones de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.
	Proyecto de decreto que adiciona un artículo 8-A a la Ley Federal de Derechos (para destinar el 50% del cobro del Derecho de No Inmigrante al Consejo de Promoción Turística). Que reforma el artículo 198 y adiciona un artículo 198-A. <u>Con proyecto de decreto que adiciona el artículo 176.</u>
	Proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción XVII al artículo 61 de la Ley Aduanera.
	Se adiciona una fracción IX al artículo 25 de la Ley del IVA.
	De reformas al artículo 2-A de la Ley del IVA, para aplicar el régimen de tasa cero de IVA a los refrescos endulzados con caña de azúcar.
	De reformas al artículo 80-A de la Ley del ISR. Presentada por el PRI y el PRD y PT. Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley del ISR y de la IVA, para la protección de la industria editorial
	Que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios. De la Cámara de Senadores, que reforma la Ley del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos.
	Que modifica el texto del artículo 9-A y crea el apartado 9-B, de la Ley de Coordinación Fiscal.
	Ley de Desarrollo Rural Sustentable.
	Que reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso para proponer la creación del Centro de Análisis Agropecuario y Desarrollo Rural Sustentable. De Ley de Energía para el Campo.

<p>Que reforma y adiciona el artículo 309 de la Ley General de Salud, en materia de publicidad del tabaco. Proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones para reforzar el papel de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.</p>
<p>Que reforma los artículos 85 del Código Penal Federal y 8 y 16 de la Ley que Establece las Normas Mínimas Sobre Readaptación Social de Sentenciados. De reformas a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y al Código Federal de Procedimientos Penales.</p>
<p>De Ley Reglamentaria del Sistema de Medición del Tiempo en los Estados Unidos Mexicanos</p>
<p>De reformas y adiciones a la Constitución, a la Ley General de Educación y a la Ley de Profesiones.</p>
<p>Que reforma diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado.</p>
<p>De Ley de Coordinación para el Fomento de la Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.</p>
<p>De reformas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.</p>
<p>Que reforma los artículos 26, 74 y 126 de la Constitución, para dar a la Cámara de Diputados la facultad de aprobar tanto el Plan Nacional de Desarrollo como los programas sectoriales.</p>
<p>Que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, para darle el enfoque de equidad y género, y adecuarla a la realidad económica y social actual.</p>
<p>Que adiciona los artículos 73, 76 y 129 de la Constitución Política.</p>
<p>De reformas a los artículos 73 y 89 de la Constitución (para otorgarle al Congreso la facultad de legislar en materia de Seguridad Nacional, y al titular del Ejecutivo facultades en la materia). Que adiciona dos párrafos al artículo 129 de la Constitución, para establecer el alcance de la noción de seguridad nacional y sentar las bases para expedir una ley de la materia.</p>
<p>Para que se inscriba con letras de oro en el Muro de Honor de la Cámara de Diputados el nombre del doctor Alfonso García Robles. Presentada en nombre de diputados de diversos partidos políticos.</p>
<p>Proyecto de Decreto por el que se crea el Comité del 250 Aniversario del Natalicio de Don Miguel Hidalgo y Costilla. Proyecto de decreto para conmemorar el 178 aniversario de la federación del estado de Chiapas a la República Mexicana.</p>

PRD 321 iniciativas presentadas	De reformas a la Constitución en materia de fortalecimiento del Poder Legislativo. Que reforma diversos artículos constitucionales, en materia de política económica, con el fin de ampliar las facultades del Congreso.
	Proyecto de Decreto que reforma los artículos 72, 73 y 74 y deroga el artículo 75 de la Constitución, en materia presupuestal. Reformas al artículo 74, fracción IV, de la Constitución y a los artículos 19, 20 y 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (a fin de que el Ejecutivo federal presente el proyecto de presupuesto en el mes de septiembre y se acompañen las asignaciones para las entidades federativas. Adelantar la fecha de presentación del paquete económico y acciones a tomar en caso de que no se apruebe). Que adiciona una fracción VI al artículo 73 y reforma y adiciona la fracción IV del artículo 74 de la Constitución, para unificar egresos e ingresos en una sola ley.
	De Ley que crea el Fondo de Apoyo a los Ahorradores Afectados por las Cajas de Ahorro. De reformas a la Ley que crea el Fideicomiso que Administra el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades Cooperativas, de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores.
	De reformas a la Ley Federal de Derechos.
	De reformas a la Ley del Impuesto al Valor Agregado. Proyecto de decreto que adiciona el artículo 2-A, relativo a la aplicación de la tasa 0 del IVA al servicio público de agua potable para uso doméstico y que modifica los artículos 2-A y 9, para reestablecer por la vía de la ley la tasa cero a la venta de libros, periódicos y revistas. Proyecto de decreto que reforma los artículos 2-A y 9. Que reforma el artículo 1-A. Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del IVA, con la finalidad de mantener los beneficios para el contribuyente del sistema de flujo de efectivo.
	Con proyecto de decreto que reforma el artículo 109 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.
	De reformas y adiciones a la Ley de Coordinación Fiscal. (para que se incluya al Distrito Federal en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios). (para incorporar al Distrito Federal a los fondos III y IV de Infraestructura Social y Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios).
	Proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Salud, sobre la orientación, prevención e información de enfermedades y riesgos a la salud que tienen como origen el tabaquismo.
	De reformas al Código Penal Federal, al Código Federal de Procedimientos Penales y a la Ley de Amparo (para tipificar la desaparición forzada de personas como un ilícito penal, con la finalidad de fortalecer los instrumentos jurídicos para vivir en un verdadero Estado de derecho). Que reforma el Código Penal Federal y la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, en materia de delitos contra la salud cometidos por mujeres.
	De Decreto que reforma el artículo 25 de la Ley General de Educación (para destinar un monto anual equivalente a 8 por ciento del Producto Interno Bruto del país al gasto público federal en educación).
	Proyecto de Ley de Acceso a la Información relacionada con los actos administrativos y de Gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión.
	De Ley Federal del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública Federal.
	Proyecto de decreto que reforma el artículo 29 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, respecto a la equiparación de los haberes entre militares retirados y en activo. De reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (en materia de equidad de género).

Otros partidos 189 iniciativas presentadas	Con proyecto de decreto que reforma el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 74 constitucional, para que los Poderes de la Unión y los órganos con autonomía constitucional comparezcan ante la Cámara de Diputados para dar cuenta de su presupuesto. CDPPN.
	Con proyecto de decreto que reforma el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre la aprobación de modificaciones al decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación. CDPPN.
	De reformas al artículo 7º, de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos (para incluir al titular de la Semarnat al consejo de administración de Pemex). PVEM.
	Que adiciona un último párrafo al apartado A del artículo 223, de la Ley Federal de Derechos, para controlar la demanda de agua de la industria de la celulosa y el papel a través del establecimiento de nuevos mecanismos de precios. PVEM. De reformas a la Ley Federal de Derechos. PT.
	Con proyecto de decreto que reforma la Ley del Impuesto al Valor Agregado. PVEM. Que reforma la Ley del Impuesto al Valor Agregado, para que se establezca permanentemente la tasa cero del IVA en el consumo de agua de uso doméstico. PT
	Que adiciona un párrafo al artículo 23 de la Ley de la Propiedad Industrial, para que la industria farmacéutica nacional pueda fabricar los medicamentos requeridos por las personas que viven con cáncer y VIH/sida. PVEM.
	Proyecto de Ley de los Husos Horarios en los Estados Unidos Mexicanos (sobre el Horario de Verano). PVEM.
	Que reforma el artículo 3º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer como obligatoria y a cargo del Estado la educación inicial y preescolar. PT
Todos los partidos	De decreto por el que se convoca al Honorable Congreso de la Unión, a un Periodo de Sesiones Extraordinarias durante el Primer Receso del Segundo Año de Ejercicio de la Quincuagésima Octava Legislatura. Presentada por los legisladores integrantes de la Comisión Permanente.
	De Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 39, numeral 2, y 43, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (para aumentar de 27 a 40 las comisiones ordinarias y permitir que los diputados puedan pertenecer hasta 3 de ellas). Presentada por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
	De Ley Federal de Acceso a la Información. Presentada por diputados y diputados de diversos grupos parlamentarios.

INICIATIVAS PRESENTADAS POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA 2000.2003
Minuta con Proyecto de Decreto por el que se crea la Ley para la Inscripción de Vehículos de Procedencia Extranjera. por el que se extingue el organismo público descentralizado Ferrocarriles Nacionales de México y se abroga su Ley Orgánica.
Minuta por la que se reforman la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
Minuta proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 49 de la Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados; 40 y 41 del Código Penal Federal; y 193 del Código Federal de Procedimientos Penales.
Minuta Proyecto de Ley de Sociedades de Inversión.
Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Mercado de Valores y de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
Por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.
Por el que se adiciona un segundo y tercer párrafos al artículo 1; se reforma el artículo 2; se deroga el párrafo primero del artículo 4; y se adiciona un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución.
De reformas y adiciones a la Ley de Aviación Civil.
Por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social.
Por el que se reforman los artículos 2, párrafo primero y fracción III; 3; 8, párrafo segundo; 9, párrafo primero; 16, fracciones I y III; 17, fracciones I y II; 219, párrafo segundo; 27; 40, párrafo primero, y 41 de la Ley de Planeación.
Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.
Que reforma y adiciona la Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados; y adiciona el Código Fiscal de la Federación.
Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley sobre el Contrato de Seguro.
Que reforma la fracción quinta del artículo tercero y la fracción segunda del artículo cuarto de la Ley General de Protección Civil.
Que se expide la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia.
Que se reforman y adicionan los artículos 3º, párrafo primero, fracciones II, V y VI; y 31, fracción primera, de la Constitución.
Que se reforman diversas disposiciones de la Ley del Servicio Exterior Mexicano.
Que se reforma y adiciona la Ley del Servicio Exterior Mexicano y la Ley Federal de Derechos.
Por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Aduanera (en relación a la importación de vehículos usados).
Por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Aduanera (incluye modificaciones al decreto enviado por la Cámara de Diputados, el jueves 27 de diciembre).
Que establece, reforma, adiciona, y deroga diversas disposiciones fiscales de la Ley del Impuesto Sobre la Renta. (Con modificaciones del decreto enviado por la Cámara de Diputados).
Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. (Con modificaciones del decreto enviado por la Cámara de Diputados).
Minuta con proyecto de Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2002. (Con modificaciones del decreto enviado por la Cámara de Diputados).
Minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, y se adiciona el Código Federal de Procedimientos Penales.
Minuta con proyecto de decreto por el que se crea la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.
por el que se adiciona un artículo 17 bis, a la Ley General de Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente; se reforma el artículo 27 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; y el artículo 28 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.
que reforma diversas disposiciones de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.
que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.
Minuta de la Cámara de Senadores, con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales.

Minuta con proyecto de Ley de Disciplina para el Personal de la Armada de México.
Minuta con proyecto de decreto de Ley de Sistemas de Pagos.
Por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación.
Minuta con proyecto de Ley General de Cultura Física y Deporte.
Minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado.
Minuta con proyecto de Ley Orgánica de la Armada de México.
Minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, y se reforman y adicionan las leyes: General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; Orgánica de la Administración Pública Federal; y de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.
por el que se reforma la fracción XI del artículo 7 y el párrafo tercero del artículo 48 de la Ley General de Educación.
que reforma los artículos 9, 12 y 33 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones contenidas en la Ley del Servicio de Administración Tributaria.
que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, del Código de Comercio, de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley del Mercado de Valores, de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas y de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.
que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Comercio Exterior.
Minuta con proyecto de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos y de la Ley Federal de Cinematografía.
de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2003.
que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y del Impuesto Sustitutivo al Crédito al Salario.
que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Aduanera.
que reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Ley Federal del Derecho de Autor.
que reforma el artículo 9o. transitorio del decreto que expide la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; y que reforma y adiciona las leyes: General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros; para Regular las Agrupaciones Financieras; de Instituciones de Crédito; del Mercado de Valores; y Federal de Protección al Consumidor, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 1996; así como los artículos 2 y 3 transitorios del decreto por el que se reforma y adiciona la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, publicado en el Diario Oficial el 10 de diciembre de 2002.
que reforma el artículo 9-A y adiciona el artículo 9-B de la Ley de Coordinación Fiscal.
Minuta con proyecto de Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, y que abroga la Ley de Creación del Instituto Nacional Indigenista; que reforma la fracción VI y deroga la fracción VII del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y que reforma el primer párrafo del artículo 5 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.
de decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Ley de Planeación.
Minuta con proyecto de Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, y decreto que reforma la fracción IV del artículo 7 de la Ley General de Educación.
de decreto, por el que se reforma el artículo segundo transitorio a los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de marzo de 1997.
que adiciona el artículo 3° con una fracción II bis, el artículo 13, apartado A), con una fracción VII bis y el Título Tercero Bis a la Ley General de Salud con los artículos 77 Bis 1 a 77 Bis 41; y reforma la fracción I del apartado B) del artículo 13, la fracción IX del artículo 17, el artículo 28 y el artículo 35 de la citada ley. (Seguro Popular)
por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.
que reforma y adiciona los artículos 117 y 118 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
por el que se crea la Ley General de Desarrollo Social.
que reforma y adiciona la Ley Federal de Sanidad Animal.
Total: 112 iniciativas

Fuente: Gaceta electrónica www.gaceta.diputados.gob.mx

4.10 El Presidente y el Poder Judicial Federal (La Suprema Corte de Justicia de la Nación).

Las facultades presidenciales en relación con el Poder Judicial son:

- Conceder indultos.
- Cuidar que la justicia se administre pronta y cumplidamente.
- Remover libremente al Procurador General de la República.
- Resolver en primera instancia, sobre las renunciaciones de los ministros de la SCJN.
- Pedir a la SCJN que investigue hechos que configuren una grave violación a alguna garantía individual.
- Designar a uno de los siete miembros del Consejo de la Judicatura Federal.
- Tramitar los requisitos de extradición que hagan otros estados extranjeros.
- Nombrar a los ministros de la SCJN, con la aprobación del Senado.
- Con base a la atribución de iniciativa de ley, el presidente puede crear tribunales especializados de plena jurisdicción encargados de lo contencioso administrativo para sustraer las controversias y litigios sobre diversas materias, de la esfera de acción del Poder Judicial que resulten de actos del mismo Ejecutivo en contra de particulares (el Tribunal Fiscal de la Federación) y aunque no dependan directamente de él (el Tribunal Electoral). Además de instancias para la conciliación entre particulares, el arbitraje en materia laboral y de protección al consumidor: el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y la Procuraduría de Protección al Consumidor (PROFECO), respectivamente.
- Resolver los conflictos en materia agraria de modo obligatorio para las partes. Con la reforma constitucional de 1992, desapareció el reparto agrario y, por ende, las atribuciones del Presidente para despachar estos asuntos como suprema autoridad. Para la solución de los conflictos que pudieran presentarse, se crearon Tribunales Agrarios *autónomos* relativamente independientes de la injerencia directa del Poder Judicial, como el Tribunal Superior Agrario, y se mantienen 63 tribunales especiales.³¹⁴

³¹⁴ De acuerdo con el sistema constitucional, cualquier acto de la administración pública que resulte lesivo a un particular, puede desembocar a instancia de los interesados en los tribunales de justicia federales.

El Poder Judicial, se conforma con la intervención de los otros dos Poderes. Los once ministros que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) pueden ocupar el cargo por hasta quince años y son designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado, a partir de las propuestas presentadas por el Ejecutivo Federal. Los jueces de distrito y de circuito, son elegidos por un consejo de seis miembros. El sistema está diseñado estructuralmente a nivel municipal, estatal y nacional. Éste último, con un tribunal de apelaciones y una corte suprema.

Las funciones adscritas al Poder Judicial Federal pueden separarse en dos: 1) la administración de la justicia y 2) guardián de la Constitución. Como garante de la constitucionalidad y la legalidad, su alcance (capítulo IV de la Constitución) en la justicia ordinaria y en la constitucional es limitado. En la primera, por las extensas prerrogativas del Ministerio Público que forma parte del Ejecutivo y la constante ampliación de los poderes judiciales y jurisdiccionales de éste, a través de la creación de tribunales especializados. En la segunda, las restricciones del juicio de amparo reducen el impacto de las decisiones de la Corte sobre las acciones tanto del Ejecutivo como del Legislativo. El presidente, ha fungido como máximo juez en la dimisión de controversias. La posición que adopta es decisiva, por lo que su actuación es determinante para incrementar o disminuir el nivel de gobernabilidad. En la medida, en que el ejercicio de la acción penal se conserve como un instrumento del gobierno, subsistirá la concentración autoritaria del poder.

El sometimiento del Poder Judicial al Ejecutivo, se ha fundado principalmente en dos factores: la influencia del presidente sobre las carreras de jueces y magistrados y la limitada esfera de autoridad constitucional del Poder Judicial. Los mecanismos constitucionales para preservar la autonomía del Poder Judicial consistían básicamente en las garantías de permanencia en el cargo. Aparte del poder de nombramiento de magistrados que el presidente de la República tenía en la práctica, también controlaba el acceso a otras posiciones políticas que resultaban atractivas para los integrantes de la Suprema Corte de Justicia.

Por otro lado, el Poder judicial estaba sustancialmente restringido por la cobertura y el alcance del juicio constitucional. Había solamente dos: el de amparo y el de controversia constitucional. El primero se restringía a la protección de garantías individuales y el segundo a la adjudicación de disputas jurisdiccionales entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. Ninguno le daba al

Poder Judicial una capacidad efectiva para detener al Ejecutivo. En el caso del juicio de amparo, aun cuando el fallo de la Suprema Corte fuera desfavorable para la administración, sus efectos eran limitados. Protegía sólo a aquellas personas que iniciaron la querrela. Para los demás, la acción del Ejecutivo seguía siendo válida, a pesar de que la Corte la hubiese declarado inconstitucional. En el caso del juicio de controversia constitucional, sólo afectaba relaciones intergubernamentales, que de cualquier forma estaban reguladas por mecanismos partidistas más que constitucionales.³¹⁵

El Poder Judicial, actuó conforme a las reglas que regían su conducta o desempeño. Era una institución más bien débil, por el contexto en el que existía y actuaba. El régimen político condicionaba su diseño y funcionamiento, al cambiar éste, se convirtió en un objeto más del mismo. No creció en tamaño y atribuciones, porque no se consideraba importante. El problema organizacional se puede explicar en el abandono presupuestal al que se le condenó por varias décadas.³¹⁶ La Corte no conoció de problemas relevantes, no porque no haya existido un dispositivo adecuado, más bien nunca se le plantearon. La fuente de autoridad, se encontraba en el presidente de la República.³¹⁷

Por otro lado, el Poder Judicial funge como contrabalanceador de los otros dos poderes: debe satisfacer las funciones de garante de los derechos fundamentales de los habitantes del territorio nacional (amparo); resolver los conflictos entre los distintos niveles del pacto federal o entre los diversos órganos que se articulan en torno al principio de división de poderes por invasión de competencias (controversias constitucionales), zanjar la posible contradicción entre una norma

³¹⁵ Benito Nacif Hernández, “Auge y caída del presidencialismo en México”. *Trayectorias*, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León, Año II, núm. 2, México enero-abril de 2000, pp. 39-53.

³¹⁶ La defensa pública que Genaro Góngora Pimentel hizo del presupuesto en noviembre y diciembre de 2000 - situación inédita en México-, pese a no lograr todo lo solicitado, fue positiva.

³¹⁷ No obstante, cuando el régimen autoritario se encontraba en relativo apogeo, Carl Schwarz en un estudio comparado del Poder Judicial Federal en México y Estados Unidos, señalaba que entre 1954, 1966 y 1968: ...los tribunales federales mexicanos, especialmente en el ejercicio de su jurisdicción de amparo, no están pasivamente orientados frente al Poder Ejecutivo como normalmente suele suponerse. En algunas áreas, son incluso más activistas que sus equivalentes en los Estados Unidos. La SCJN, ha cumplido con la función de resolver a favor de particulares en causas en que los excesos del Ejecutivo Federal, obligaron a los ciudadanos a interponer un recurso en contra de decisiones que afectan sus derechos. Tras analizar 3,700 ejecutorias presentadas ante el máximo tribunal, en que expresamente se menciona al presidente como autoridad responsable, se concluyó que la SCJN obra con cierta independencia, y en ocasiones, representa un freno a los actos del presidente o de sus colaboradores. Pablo González Casanova, *La democracia en México*. Era, México 1969, p 36.

secundaria de carácter general y la Constitución, cuya declaración puede tener efectos generales y proteger a las minorías políticas (acciones de inconstitucionalidad), entre otros.

Si bien, el Poder Judicial puede influir en la toma de decisiones y legislar a través de decisiones judiciales, en México no es un procedimiento viable. Para establecer un precedente obligatorio, la SCJN tiene que llegar repetidamente a las mismas conclusiones acerca de exactamente los mismos problemas, y es muy raro que esto llegue a ocurrir. La falta de independencia, se debe a los efectos que otras instituciones tienen sobre el funcionamiento de las garantías judiciales. La interferencia y manipulación política que éstas deberían evitar, son resultado de la presencia y la manera de funcionar de dichas instituciones, y de los derechos judiciales y jurisdiccionales del Ejecutivo. En la SCJN existe cierta autonomía, debido a la jurisprudencia establecida por el tribunal supremo y el sentido de las resoluciones del mismo.

Los tribunales federales tienen problemas para lograr la ejecución de las sentencias de amparo, cuando los miembros del Ejecutivo se niegan a observarlas. En muchos de los casos, las autoridades responsables no cumplen, no porque esa sea su voluntad, sino porque en realidad desconocen con exactitud la manera de acatar el fallo protector, sobre todo cuando se trata de autoridades administrativas que por lo regular no son doctas en materia de amparo. En un alto porcentaje no son claras ni precisas, en ocasiones son incongruentes. Esto crea confusión e incertidumbre, a menudo por la redacción que ilustra una deficiente técnica jurídica. La decisión de remover y exigir responsabilidad a las autoridades que no perpetran las sentencias proviene de 1989, entonces se realizaba en secreto, advirtiéndole que se pondría a consideración su destitución.

El principio de relatividad de las sentencias de amparo contra leyes, no es propiamente un factor de debilidad del Poder Judicial. El marco normativo si genera un problema de eficacia de las decisiones jurisdiccionales y de acceso a la justicia. En tal virtud, se han producido cambios significativos al incluir en el proyecto de una nueva ley de amparo, la figura de la declaración general de inconstitucionalidad de normas generales derivada de la creación de jurisprudencia de sentencias de amparo contra leyes en revisión. La evasión por parte de los juzgadores federales

de cuestiones constitucionales que hubieran podido implicar un choque con otros poderes del Estado, utilizaba la figura procesal del sobreseimiento.³¹⁸

El Poder Judicial Federal, comenzó realmente a fortalecerse a partir de las reformas del 15 de enero de 1988, que convirtieron a la SCJN en casi un tribunal constitucional y en gran medida, rescataron su verdadera competencia: la interpretación de la ley suprema. Esta modificación trajo consigo el incremento del número de los juzgados de distrito y tribunales de circuito, un aumento a las remuneraciones de los magistrados y jueces federales, y el comienzo de la profesionalización de la carrera judicial que ha logrado avances notables, particularmente en su sistema de reclutamiento, formación, capacitación y separación. Anteriormente, la SCJN estaba integrada en buena parte, por elementos políticos que no se oponían a los asuntos en los que el presidente estaba interesado. La estructura de incentivos, lo impedía.

El adecuado funcionamiento de la SCJN, depende en mucho de la calidad profesional y moral de los jueces federales, especialmente de los ministros, quienes deben contarse entre los mejores juristas del país: honestos, preparados, comprometidos y dedicados a la trascendente labor de impartir justicia. En México, mucho se ha criticado el sistema de designación que se remonta a 1917 reformado en 1928, que introdujo el procedimiento norteamericano; un fracaso por la completa ascendencia que el Ejecutivo Federal tenía sobre el Senado. La sugerencia que realizaba vía el secretario de Gobernación, era aceptada sin cortapisas. En 1994, se modificó de nueva cuenta, el presidente somete una terna a escrutinio del Senado. Los candidatos se presentan en una contienda partidista, cuyo resultado es el nombramiento no del mejor, sino del que obtenga el mayor consenso en una negociación política. El primer presidente de la Corte designado libremente por el pleno, fue Vicente Aguinaco. Este aspecto, también reforzó su autonomía.

También a nivel local, se buscó implantar de manera efectiva las normas que prescribe el artículo 117 constitucional fracciones III y IV, en lo que se refiere a la independencia de los magistrados y jueces de los tribunales superiores de justicia estatales: condiciones para el ingreso, formación y permanencia, asegurando la inamovilidad al ser reelectos y los términos de su separación; un

³¹⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Manual para lograr el eficaz cumplimiento de las sentencias de amparo*. México 1999, p 25.

sistema de pensiones y una remuneración adecuada que no pueda ser disminuida durante su encargo. Algunas constituciones de los estados ya retomaron estas normas, pero otras han sido omisas. No obstante, la diferencia con los miembros del Poder Judicial Federal, sigue siendo muy pronunciada.

Las reformas de 1994, buscaron promover la autonomía de los magistrados de la Suprema Corte de justicia y de los jueces mediante dos métodos. Primero, se establecieron candados que prohíben a los magistrados ocupar puestos públicos durante un plazo razonablemente largo después de abandonar sus funciones en la Suprema Corte de Justicia. Segundo, se establecieron incentivos para promover la carrera judicial, se alteraron los requisitos, las formas de designación, la duración en el cargo, etc. Una nueva integración del pleno, puso énfasis en sus funciones jurisdiccionales al suprimirle competencia administrativa y de gobierno. Se le atribuyeron facultades para expedir y aplicar los acuerdos generales, y estar en posibilidad de remitir a los tribunales colegiados los asuntos que determine para una mejor impartición de justicia.³¹⁹

Para aliviar a la Corte de sus muchas tareas operativas, realizar la carrera judicial, y administrar y sancionar a jueces y magistrados, se creó el Consejo de la Judicatura Federal. Dicha instancia se encargó de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial con excepción de la Corte y del Tribunal Electoral. También incrementó la esfera de autoridad del Poder Judicial. Se instituyeron y fortalecieron las garantías para la defensa de la Constitución, al establecerse una nueva modalidad de juicio constitucional, que habilita a minorías de al menos un tercio de la legislatura a iniciar juicios de inconstitucionalidad a leyes aprobadas por el cuerpo en el cual sirven. El fallo del Poder Judicial en estos casos, tiene efectos generales y puede anular la legislación aprobada. El juicio de amparo, sólo era ejercitable por la violación de alguna garantía individual y sus efectos se limitaban a no aplicar la norma impugnada al caso concreto. Con estas disposiciones, se transformó y vigorizó el equilibrio de poderes.³²⁰

³¹⁹ Prácticamente desde 1950, le han permitido quitarse asuntos para enviarlos a los tribunales colegiados. En las últimas reformas, esta facultad de rechazo se ha acercado a la solución estadounidense del *certiorari*. Véase a José Ramón Cossío D., "La Suprema Corte y la teoría constitucional". *Política y Gobierno*, Vol. VIII, núm. 1, primer semestre de 2001, p 109.

³²⁰ La pluralidad ha propiciado que la utilización constante del mecanismo de reforma a la Constitución, haya dejado de ser frecuente y sea poco probable su retorno. La comprensión política más que normativa de la Constitución, por

El 11 de junio de 1999, una contrarreforma constitucional destruyó la independencia y autonomía del Consejo, subordinándolo totalmente al pleno de la SCJN, la cual se ha robustecido al ejercer como tribunal, y su prestigio, revalorado socialmente con la resolución de importantes controversias y acciones de constitucionalidad: conflictos entre los poderes de la Federación, y entre éstos y los de los niveles locales y municipales, además de algunas tesis de interpretación. A la SCJN, únicamente le falta la eliminación de algunas atribuciones -la determinación de la competencia entre tribunales- y la concesión de otras -los efectos generales de sus sentencias de amparo-, para que termine de configurarse como un verdadero tribunal constitucional, lo que sin duda reforzará el Estado de derecho y contribuirá a reanimar nuestra cultura jurídica.

El Consejo debía ser sólo un órgano con independencia técnica de gestión para emitir sus resoluciones. Supuestamente no se le limitaban atribuciones en la materia, pero es el pleno de la Corte quien designa a 4 de los 7 integrantes, propone los acuerdos generales que estime pertinentes para su adecuado funcionamiento, y llegar a revocarlos (siempre que concurren 8 votos) a través del recurso de revisión administrativa. Si decide no atender las consideraciones formuladas por las comisiones unidas de la Cámara de Diputados en su dictamen, puede conocer mediante el juicio de amparo de las violaciones a las garantías individuales cometidas por el Consejo.³²¹

La pluralidad política ha generado nuevos problemas, cuya solución es ahora competencia del Poder Judicial: la declaración de que la afiliación obligatoria a las cámaras de comercio y la sindicación única es inconstitucional, vulneraron el corporativismo de Estado; el caso Aguas Blancas; el criterio de que aún sin que sea citado en la demanda de amparo el precepto constitucional o legal violado, ésta debe seguir su curso; la procedencia del juicio de amparo contra las resoluciones del ministerio público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal; la novedosa interpretación respecto a la jerarquía de las normas jurídicas; la resolución de que la orden de arraigo domiciliario es susceptible de ser suspendida por el juicio de amparo; la

parte de los integrantes del Poder Judicial, tenía su origen en el modo cómo se enseñaba y se reproducía el conocimiento jurídico. Gradualmente, está dejando de ser percibida preponderantemente como un documento político y comienza a ser apreciada como un texto normativo. Carlos Báez Silva, "Cambio político y Poder Judicial en México". *Internet*.

³²¹ José Ramón Cossío D., op. cit, p 110.

interpretación de que el derecho fundamental a la protección de la salud, incluye el de recibir los medicamentos necesarios para el tratamiento de una enfermedad.³²²

Hasta hace relativamente poco tiempo, la SCJN carecía de relieve en un escenario político dominado ampliamente por la figura presidencial. A partir de 1994, se convirtió en el árbitro de la disputa por el poder. Un cambio propuesto por Ernesto Zedillo, afianzó la voz de la oposición y aumentó en forma significativa la jerarquía del Poder Judicial. El artículo 105 constitucional, fue reformado para conceder al 33% de los miembros de la Cámara de Diputados, el Senado o las legislaturas de los estados; el derecho de cuestionar ante la SCJN la constitucionalidad de cualquier ley, dentro de los 30 días siguientes a su aprobación.³²³

Los partidos encontraron un sendero para encauzar institucionalmente sus inconformidades con el gobierno a través de la interposición de controversias, por lo que conjeturan *excesos* en las atribuciones reglamentarias del presidente de la República. Desde entonces, todas las contradicciones se resuelven por esta vía.

El 24 de agosto del 2000, la SCJN dictó sentencia contra el presidente Zedillo para obligarlo a entregar a la Cámara de Diputados, la información del Fobaproa sobre las cuentas de Banco Unión, particularmente aquellas relacionadas con el financiamiento del PRI en 1994, que solventaron las campañas electorales de Colosio, Zedillo y Madrazo, lo que simbolizó un gran logro. La Junta de Coordinación Política, aprobó la apertura del disco compacto con las listas nominales y desagregadas, luego de determinar que por ello no se violaba el secreto bancario. Sin embargo, una de las tareas inexplicablemente postergadas es la publicación de las operaciones registradas.

Con Vicente Fox, está práctica se ha hecho costumbre: los usos horarios; la ley de energía que intentó la apertura del sector eléctrico; la ley indígena contraria a la ley Cocopa originalmente

³²² Carlos Báez Silva, op. cit. Véase también el *Semanario Judicial de la Federación y su gaceta*. Novena época, varios números.

³²³ Las controversias constitucionales ya existían desde 1917, como mecanismo de solución de conflictos entre órganos u órdenes jurídicos del Estado, pero no eran utilizadas. Se recurría a otras vías, en las que intervenía el Senado a instancia del presidente para resolver cuestiones políticas, a través de la declaración de desaparición de poderes en una entidad federativa y el nombramiento de un nuevo gobernador que convocara a elecciones.

aprobada, planteada por los estados y municipios, o la eliminación del gravamen que se impuso a la fructuosa. La Corte estipuló que el presidente carecía de capacidad para decretar el horario de verano, que en materia eléctrica no podía ir más allá de lo legislado por el Congreso y que las exenciones fiscales son materia exclusiva de las Cámaras federales.³²⁴

Ciertamente, el Poder Judicial está actuando con una mayor libertad respecto a los otros dos poderes. Es positivo, respecto a los fallos en cuestiones electorales o los que tienen que ver con diferencias entre poderes, aunque últimamente se podría pensar que ya no lo es tanto.³²⁵

La SCJN y algunos Tribunales de Distrito, innegablemente han mejorado en el sentido de que hay menos corrupción. Sin embargo, los rezagos persisten. Existen jueces que no deberían estar cumpliendo esa tarea, emitiendo sentencias absurdas, infundadas o jurídicamente poco sólidas. Los ministerios públicos siguen funcionando mal, la policía con frecuencia viola la ley en vez de aplicarla y la cultura de la trasgresión se mantiene. Los niveles más bajos del sistema legal están contaminados por la corrupción y la manipulación externa. La falta de consistencia e integridad hace difícil o imposible para el ciudadano común, recurrir al sistema para la defensa de sus derechos. Sólo los que cuentan con recursos económicos suficientes y educación tienen acceso a la justicia, la mayoría no puede cubrir los costos de los servicios profesionales. Usualmente, el subsistema de justicia penal incorporó el uso de la tortura para obtener confesiones. Estas desafortunadas circunstancias contribuyeron a que no hubiera respeto por las leyes, induciendo a conductas ilícitas o violentas.³²⁶

³²⁴ La SCJN, rechazó las controversias constitucionales en materia de derechos y cultura indígena por mayoría de ocho votos contra tres, lo cual fue calificado como un retroceso. La explicación que se dio es que éstas fueron planteadas por los municipios, no respecto de la reforma misma, sino del procedimiento que era lo único que podían impugnar. En ese sentido, se negó que la Corte avalará la ley indígena aludiendo que la resolución era la única jurídicamente viable, sólo se podía revisar el procedimiento. *Proceso*, núm. 1350, México 15 de septiembre de 2002, pp 28-31.

³²⁵ En la elección de Veracruz y Oaxaca, le dio el triunfo al PRI, a pesar del cúmulo de irregularidades encontradas. Asimismo, el actual presidente de la SCJN Mariano Azuela Huitrón, desechó dos importantes controversias que afectaron directamente al jefe de Gobierno del Distrito Federal, en lo que se refiere al proceso de desafuero y al artículo 122 constitucional que lo obligó a hacerse cargo presupuestalmente de la educación. Su credibilidad e imparcialidad, se ha visto afectada por el sesgo político que se le dio a estas decisiones.

³²⁶ Ernesto Zedillo intentó hacer del acatamiento de la ley, un elemento esencial de su presidencia, al fortalecer la causa legal con el nombramiento inicial de un procurador de la oposición y el arresto del hermano del ex presidente Carlos Salinas De Gortari, como autor intelectual del asesinato del funcionario del PRI José Francisco Ruiz Massieu, transmitiendo claramente el mensaje de que ni siquiera la familia del presidente podía actuar con impunidad. Además, de ventilar notables casos de corrupción en todo el sistema judicial penal y en los organismos de combate a las drogas, que hasta la fecha no han sido resueltos del todo.

De acuerdo con la ONU, la corrupción (conductas impropias, favoritismos o el uso descarado del poder para beneficio doméstico) ahoga al sistema judicial en México. El informe de Dato'Param Coomaraswamy, relator especial del Comité de Derechos Humanos, estimó que afecta a entre un 50 y 70% de los jueces a nivel federal. Durante la 58 sesión de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU del 8 de abril del 2002, se cuestionó la independencia y efectividad del Poder Judicial, denunciando la escasa solvencia moral de los jueces y magistrados, y el que desde su creación, el Consejo de la Judicatura nunca los haya sancionado por corrupción. En contraparte, las judicaturas locales sí han investigado y castigado a jueces bajo su jurisdicción. El entonces presidente de la SCJN Genaro Góngora Pimentel, académicos y juristas descalificaron el informe, lo cierto es que aún falta mucho por hacer.³²⁷

Recién se instrumentaron algunos cambios en la legislación sobre delincuencia organizada (los códigos penal federal y de procedimientos penales), como parte de un conjunto de medidas para reforzar el sistema de seguridad pública y combatir la inseguridad, poniendo especial énfasis en el secuestro y robo de vehículos, al tipificar la desaparición forzada de personas como un ilícito. La procuración y la administración de justicia contempla desde la coordinación de cuerpos policíacos, hasta la transformación del Ministerio Público para que deje de depender del Ejecutivo. Hace falta una renovación institucional que lo fortalezca y combata la impunidad, así como el andamiaje que haga de la rendición de cuentas una parte integral de la vida política. Lo ideal, sería acabar completamente con la ilegalidad y la injusticia. El imperio de la ley, sigue siendo un objetivo por alcanzar.

El Poder Judicial es un actor fundamental en la consolidación del cambio político, en la rutinización de los procesos democráticos de gobierno y en el afianzamiento del Estado de Derecho. La participación de la Corte, no sólo a través de las decisiones judiciales y de la interpretación normativa que ellas suponen en el diseño institucional, sino también por las relaciones con otros poderes del Estado, con grupos o individuos y las que se establecen entre los distintos órganos jurisdiccionales, le fueron dando una mayor trascendencia, configurándolo en un poder más independiente.

³²⁷ Antonio Trejo Ávila, "Poder Judicial, faltas y castigos". *Enfoque*, 21 de abril de 2002, p 8-9.

CAPÍTULO CINCO

EL PRESIDENTE Y LOS GOBERNADORES.

5. El Presidente y los Gobernadores.

Las facultades del presidente, respecto a los estados son:

- Proponer al Senado a quien deba sustituir en caso de remoción, al jefe de gobierno del Distrito Federal, y designar y destituir al secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal.³²⁸
- Proponer al Senado una terna para la elección de gobernador, cuando aquél haya declarado desaparecidos los poderes en alguna entidad.
- Emitir opiniones respecto a la decisión del Congreso de formar otros estados, dentro de los límites de los ya existentes.
- Celebrar convenios para la operación, ejecución de obras y prestación de servicios públicos, y establecer los órganos responsables para la planeación económica.
- Responder al llamado de la Legislatura del estado o de su Ejecutivo, para protegerlos en contra de invasiones, sublevaciones o trastornos internos (artículo 119). La disposición, atribuye esta facultad-obligación a los Poderes Federales. En la práctica, el encargado del uso de la fuerza pública ha sido el Ejecutivo.

En la Constitución, las declaraciones generales que instituyen el federalismo se encuentran básicamente en: a) los artículos 40 y 41 que establecen la forma de gobierno federal y el principio de soberanía de los poderes públicos federales y locales; b) en el primer párrafo del artículo 115 y

³²⁸ El regente y procurador del Distrito Federal, eran designados por el presidente. Esto se modificó, por decreto del 25 de octubre de 1993. La designación del jefe de Departamento del Distrito Federal, quedó condicionada a la aprobación de la Asamblea de Representantes. En 1997, como resultado de un proceso de democratización gradual derivado de la presión ciudadana y social, el presidente perdió el control directo del gobierno de la Ciudad de México, al triunfar el candidato opositor Cuauhtémoc Cárdenas en los primeros comicios de la historia capitalina para elegir a su gobernante por espacio de tres años. A partir del 2000, el jefe de gobierno se elige por votación universal, libre, secreta y directa para un periodo de seis años, y los delegados cada tres años. Entre sus facultades figuran: presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa, como la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, así como funciones de dirección de los servicios de seguridad. Con la aprobación de la Cámara de Diputados, el presidente también nombraba a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia. Esta función, le corresponde ahora al jefe de gobierno -quien también habilita al procurador de justicia- y a la Asamblea Legislativa. No obstante, la reforma política está incompleta. La discusión sobre el Estatuto Jurídico del Distrito Federal, quedó corta en lo que se refiere a las atribuciones plenas de la Asamblea Legislativa como órgano legislativo local y de las delegaciones como instancias municipales.

116, se anuncian los principios del gobierno representativo, democrático, popular, el municipio libre y la división de poderes, con los que deben organizarse los estados; c) en otros como el 31, instituye la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos de la federación y del estado y municipio en que residan; el 119, la garantía de protección federal a los estados; el 124 determina el principio de distribución de competencias; el 133, la legalidad de los convenios y tratados internacionales aprobados por el gobierno federal, y el 135, norma la participación de los estados en el proceso de reforma a la Constitución.

Una Federación es una unión permanente de estados que constituyen una unidad política, basada en un libre convenio al servicio de la autoconservación de cada uno y del conjunto, que para la atención del fin común cambia el estatus político de las unidades que la integran. La ingeniería constitucional del federalismo en México, ha tenido por objetivo y resultado la construcción de un gobierno federal fuerte que sin suprimir algunos aspectos de las autonomías regionales, asegure el predominio del Ejecutivo federal en la división horizontal de poderes para facilitar la solución de conflictos con y en los estados.³²⁹

El establecimiento de una autoridad central, desembocó en la anulación del federalismo. Durante el siglo XIX, las circunstancias políticas, económicas y sociales así lo exigieron ante un entorno marcado por feudos, hegemonía militar, escaso desarrollo económico y comunicaciones deficientes. La distribución de competencias se alteró en detrimento de las entidades federativas, conduciendo al desplazamiento de los poderes locales. La inconformidad generó una incansable defensa de la autonomía local, multiplicando los conflictos que culminaron con el movimiento revolucionario de 1910. La inestabilidad, fue uno de los principales argumentos que justificaron la necesidad de asignar un orden presidencial.

Con el triunfo de la Revolución, la transformación de las bases sociales del gobierno local fue instantánea. El pacto constitucional de 1917, eliminó la antigua guardia centralista y las intrusiones de los poderes federales, incluso en el ámbito educativo. Este rechazo a la intervención central, formalmente encarnado en un nuevo orden regional y municipal contaba con la movilización de las elites y fuerzas populares, mediante grupos y hasta partidos locales.

³²⁹ Ignacio Marván Laborde, "Reflexiones sobre federalismo y sistema político en México". *Política y Gobierno*, Vol. IV, núm. 1, México primer semestre de 1997, pp 151-152.

Finalmente, el proceso de reconstrucción nacional terminó por imponerse apuntalando el presidencialismo, el partido hegemónico, las organizaciones sociales, la burocracia y el ejército. Con Plutarco Elías Calles y el maximato, y sobre todo con Lázaro Cárdenas, se restableció el predominio del centro sobre lo local. La reforma agraria, la industrialización, la reanimación del sector externo, la expansión de las comunicaciones, la reapertura de la banca y las modificaciones constitucionales, marcaron la pauta.³³⁰

Desde finales de los años cuarenta, cuando inicia la consolidación e institucionalización del Estado mexicano (vía centralización administrativa, fiscal, electoral y del PRI, expropiando los bienes y servicios políticamente utilizables), los gobernadores fueron despojados de muchos poderes formales e informales a través de convenios hacendarios, del aparato partidista y de reformas constitucionales como la del municipio realizada en 1983, que amplió las funciones del centro a costa de los estados. Progresivamente, vieron reducir drásticamente sus atribuciones.

Los gobernadores fueron indispensables para ejercer la mayor parte de los controles políticos y enfrentarse a los grupos locales, instituyéndose en importantes factores de poder en la construcción del partido que habría de dirigir al país durante setenta años ininterrumpidos. Una estructura centralizada de instituciones y fuerzas políticas girando alrededor del presidente, los ubicaba como agentes de control territorial, en meros administradores sin capacidad para establecer sus propias bases de apoyo popular que sirvieran a sus personales intereses. Su instrumentalización, representó el último golpe a la autonomía local.

En ese sentido, otra relación de poder que debe ser entendida y observada, es la establecida entre el presidente y los gobernadores de los estados, cuya verticalidad hasta hace poco era una característica distintiva del sistema político. Toda vez, que una de las atribuciones extralegales del presidente, era designar a los candidatos a gobernadores de su partido (el PRI) -hasta 1989-, seguros triunfadores en las contiendas electorales, lo que entrañaba que respondieran más a los criterios fijados por quién los nombró que a la población. El presidente actuaba como árbitro y contenedor de la discrecionalidad del poder local, al tener potestad para removerlos libremente,

³³⁰ Fernando Pérez Correa, "Hacia la Convención Nacional Hacendaria". *Este País*, México febrero-marzo de 2004., núm. 155-156, pp 5-24.

evidenciando una clara ausencia de controles democráticos. Este mismo esquema era reproducido con algunas variantes, a nivel estatal y municipal.

La selección de candidatos a gobernadores, y en menor medida de presidentes municipales y diputados locales era decidida por el Ejecutivo Federal. Un sistema de cuotas adoptado y consentido por los estados, determinaba las nominaciones. El aplastante dominio político y social alcanzado por los presidentes, hizo que las destituciones de mandatarios locales hostiles se convirtieran en "remociones consentidas" o "renuncias voluntarias". La facultad extraconstitucional de remoción era posible, en tanto el presidente tuviera el control de las regiones a través de las instituciones y mecanismos nacionales como el partido, la organización de las elecciones o la orientación del gasto público. Con el tiempo, dejaron de involucrar movilizaciones sociales y declaratorias de "desaparición de los poderes del estado". La resistencia era contraproducente y el recurso de la fuerza, innecesario. Con Miguel De la Madrid, diez gobernadores no concluyeron su mandato; el número aumentó a 16 con Carlos Salinas y se redujo a seis con Ernesto Zedillo (Estado de México, Morelos, Nuevo León, Guerrero y dos "renuncias" en Chiapas), sin contar el fallido intento en Tabasco.³³¹

Los gobernadores que no eran designados por el presidente y no experimentaron fricciones internas durante su gestión, fueron los más próximos a las oligarquías locales. Con mucha frecuencia la Federación, particularmente el Ejecutivo Federal, se encargaba de los conflictos derivados de la ineficiencia gubernamental y política de éstos. En varias ocasiones, sólo fueron resueltos con la destitución. Entre otros sonados casos, resaltan el del gobernador de Guerrero

³³¹ A lo largo del siglo XIX, esta práctica fue muy común. Tanto Benito Juárez como Porfirio Díaz, ejercieron este poder de remoción, dadas las difíciles condiciones políticas por las que en ese momento atravesaba el país. La reforma constitucional de 1874, dotó de facultades políticas exclusivas al Senado que en realidad le correspondían a la Corte: la intervención en los conflictos políticos entre los poderes de un estado o la controvertida facultad de declarar cuándo han desaparecido los poderes de un estado y de nombrarle de una terna propuesta por el presidente, un gobernador provisional. En 104 años, realizó 79 declaratorias de desaparición de poderes, 4 durante el porfiriato, 12 en la Revolución de 1911 a 1914, y 61 entre 1917 y 1975. Salvo excepciones, el patrón básico fue el conflicto del gobernador con el centro y/o en los estados en que el centro dejó de apoyar al gobernador. En 1978, el Congreso cumplió con la disposición de expedir la ley reglamentaria de las facciones V y VI del artículo 76 constitucional. Desde entonces ya no les ha dado trámite, los gobernadores que el presidente decidía que abandonaran el cargo, lo hicieron persuadidos de que lo mejor era renunciar o pedir licencia ante la legislatura. Ignacio Marván Laborde, op. cit., p 160.

Rubén Figueroa Alcocer, quien fue retirado del cargo al ser acusado por un crimen de campesinos (Aguas Blancas) y el de Nuevo León, Sócrates Rizzo, por corrupción.³³²

El cambio político, ha hecho posible que haya avances significativos a favor de una mayor independencia y estabilidad de los gobiernos locales. Desde el triunfo del PAN en Baja California (1989), no se ha registrado la remoción de algún opositor o de un partido diferente al del Ejecutivo Federal. Las elecciones en Tabasco y Colima, fueron anuladas por acuerdo del Poder Judicial; no se trató de una decisión unilateral del presidente, ni de la destitución de un gobernador en funciones. A la luz de la actual distribución del poder, no es factible que el Ejecutivo cuente con el apoyo del Senado para deshacerse de una autoridad estatal legítima, de no mediar razones rigurosa y estrictamente apoyadas en argumentos jurídicos. Otra cosa, son los arreglos internos del partido en el gobierno. La renuncia del gobernador de Nuevo León Fernando Canales Clariond, frente a su inminente pérdida en el 2003, más que un despido se parece a lo ocurrido seis años antes con el PRI, por las mismas razones electorales.

Durante la administración de Zedillo, menudearon las diferencias abiertas entre éste y diversos gobernadores, quienes formaron un *sindicato de gobernadores*. Manuel Bartlett (Puebla), señaló que ya no tolerarían la intervención presidencial en asuntos de los estados. Aunque, el presidente siguió siendo el *fiel de la balanza* en las candidaturas del PRI a las gubernaturas, el entorno comenzó a dejar de serle propicio. En Tabasco, a principios de 1995, tratando de obtener el apoyo del PRD para un pacto político nacional, pretendió imponer un acuerdo previamente negociado al recién electo gobernador Roberto Madrazo, quien apoyándose hábilmente en dirigentes y militantes locales priístas logró resistirse con éxito a la forzada dimisión, argumentando que era una resolución impuesta unilateralmente por el Ejecutivo Federal.

La democratización en México, se encuentra asociada a intensos procesos de descentralización. En estados y municipios se experimentaron mucho antes los fenómenos de la alternancia, la pluralidad y el gobierno dividido que hoy se ven en las instituciones nacionales. En algunos estados, sobre todo del centro y norte del país, son una constante además de la rendición de cuentas, los intentos de reforma institucional, y los mecanismos de participación directa como el

³³² Carlos Martínez Assad y Álvaro Arreola Ayala, "El poder de los gobernadores" en Soledad Loaeza y Rafael Segovia (comps), op. cit., pp 107-129.

referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular. Mientras en el sur-sureste (aunque no exclusivamente), subsisten arcaicos pero efectivos métodos para imponerse y ganar elecciones; prevalece el cacicazgo, la corrupción, la impunidad y las prácticas clientelares. Para algunos analistas, el que en ciertas regiones éstos eventos se manifestaran con más ímpetu como en el norte, se debió a que los controles resultaron más débiles, y al aumento de la competitividad que volvió insostenible el mantenimiento de los tradicionales mecanismos de dominación.³³³

Las variables que determinaron la democracia local son de índole socioeconómica, aunque no se incluye el desarrollo económico como tal, y el desacuerdo con las disposiciones institucionales. La elección de los gobernadores, entró en la dinámica liberalizadora del régimen priísta que condujo a la cesión de espacios a la oposición y el reconocimiento de ciertos triunfos, con el propósito de legitimarse y sostenerse en el poder. En 1989, por primera vez aceptó la victoria de un partido opositor –el PAN- en la gubernatura de Baja California. Las leyes electorales no fueron determinantes, la mayoría de los estados las emitieron durante el periodo 1994-1996, más bien siguieron, y no tanto causaron el proceso democratizador.

Un estudio elaborado en 1995 por el Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN), perteneciente a la Secretaría de Gobernación, reveló que el 70% de los 2,395 municipios no contaban con áreas de planeación y desarrollo; los servicios predominantemente cubiertos se limitaban a agua potable, seguridad, recolección de basura y alumbrado público; sólo el 38% contaba con un plan de desarrollo urbano y el 60% de los alcaldes no había tenido una relación previa con la administración pública. La batalla por la transición democrática en los municipios, pasa por la revisión de los periodos de gobierno de los presidentes municipales: reelección o ampliación. El 50% de los consultados opinó que se debe mantener el periodo de tres años sin reelección inmediata; el 33% que se ampliara a seis años sin reelección, y el 11%, se manifestó

³³³ El desarrollo desigual de las regiones, tanto en el campo económico como político y social está marcado por profundos contrastes. Si el norte alcanzó niveles más altos de desarrollo democrático en los ochenta no fue por consideraciones geográficas, sociales o culturales, sino debido a que tenían un menor nivel de desigualdad económica que en el sur. Alfonso Hernández Valdez, “Las causas estructurales de la democracia local en México 1989-1998”. *Política y Gobierno*, CIDE, núm. 1, Vol. VII, México, primer semestre 2000. pp 101-144. Considerando la diversidad cultural, social, política y económica, difícilmente podemos hablar de una nación, sino de hasta de cinco Méxicos: 1) el que vive en Estados Unidos, 2) la frontera; 3) el norte, 4) la capital y 5) el sur, invadido por la pobreza. University of Southern California, *México Transforming*. Pacific Council on International Policy, Los Ángeles, 1999.

por conservar el periodo actual con reelección inmediata. En suma, el 44% optó por algún cambio.

Esta discusión ha avanzado más en aquellos municipios en donde el proceso de alternancia y democratización, se ha dado con mayor fuerza y vínculo social. En San Luis Potosí, entidad pionera en los triunfos opositores desde la década de los cincuenta, la segunda vuelta electoral quedó plasmada en la Constitución del estado y en el artículo 15 del Código Estatal Electoral desde septiembre de 1996. En 1997, se practicó por primera vez en el país, en 23 de los 58 municipios potosinos con un nivel de participación ciudadana de 56.5%. El PAN ganó la capital y el PRI retuvo el gobierno con Fernando Silva Nieto, perdiéndolo en el 2003.

Cuando las corporaciones perdieron la capacidad para movilizar el voto, el PRI se enfrentó a partidos opositores que pugnaban por una política de bases territoriales otorgando primacía a lo local frente a lo nacional, y a su propia militancia que veía en el sistema de cuotas por sectores un desprecio al trabajo partidista local y un obstáculo para hacer frente al incremento de la competencia. Las consecuentes descalabros sufridos en elecciones estatales y municipales, cuestionaron los procedimientos de elección de candidatos, los cuales no podían seguirse dando exclusivamente sobre el acuerdo entre facciones, dado el costo social y político que ello acarrea. La pérdida de credibilidad y la crisis interna, ensancharon las demandas por una mayor libertad y autonomía del partido que abarcó a los propios órganos directivos nacionales.

La designación de candidatos entre 1997 y 1998, reflejó una mayor independencia del PRI respecto al presidente, al modificar sus formas de elección interna e instrumentar procesos abiertos de consulta a la base. La derrota era más previsible cuando éstos eran impuestos desde el centro, y por tanto, contrarios a los intereses de las bases locales, sumado a un voto de reprobación ciudadana a la anterior administración y a la ausencia de un liderazgo moral auténtico. La escisión de priístas inconformes, muestra la falta de dispositivos institucionales para mantener dentro del partido a los que no resultaban favorecidos. En Tlaxcala, Alfonso Sánchez Anaya, un priísta marginado se aglutinó en una coalición opositora y contra todos los pronósticos ganó la gubernatura. Lo mismo ocurrió en Zacatecas, Nayarit, Baja California Sur y Chiapas con

Ricardo Monreal, Alfonso Echeverría, Leonel Cota Montaña y Pablo Salazar Mendiguchía, respectivamente.³³⁴

Desde entonces, el control presidencial para elegir candidatos empezó a menguar al dejar de obedecer a la continuidad de su grupo. En contraparte, la incidencia de los gobernadores en los comicios se volvió determinante. La victoria de los candidatos priístas tenía una estrecha relación con su trayectoria local, superando y desplazando a los del Comité Ejecutivo Nacional (CEN): Patricio Martínez, se impuso a Artemio Iglesias en Chihuahua y Tomás Yarrington, a Marco Antonio Bernal en Tamaulipas. Como su legitimidad provenía del voto ciudadano y no de una decisión personal, acrecentaron su poder frente al Ejecutivo, pudiendo actuar con mayor libertad sin tener que acatar las disposiciones del centro. La gradual pérdida del liderazgo presidencial priísta y la necesidad de guiar la reforma del entonces partido dominante sin propiciar rupturas, abrieron espacios que de inmediato fueron ocupados por los gobernadores, quienes desplegaron su propia estrategia conservando el control de los comités directivos estatales y logrando más posiciones en el Consejo Político Nacional, ubicándose como potenciales aspirantes en la selección del candidato a la Presidencia.

Los conflictos pre y postelectorales en Yucatán y Tabasco respectivamente, alimentaron las diferencias entre el gobierno federal y local. Cuando el poder ha llegado a descentralizarse operan los caciquismos regionales, salvo en estados donde el Congreso es controlado por un partido distinto al del gobernador. Víctor Cervera Pacheco (q.e.p.d) y Roberto Madrazo Pintado, intentaron reproducir el *antiguo* régimen en el ámbito local, contrarrestando el autoritarismo del centro e implantando otro desde las regiones.

El fortalecimiento del poder local basado en el arraigo y en la consecuente manipulación política de los gobernadores, evidenció el riesgo de una balcanización más que de su democratización. El enfrentamiento entre priístas por cuotas de poder en el Estado de México, reveló la persistencia de las más añejas prácticas e inercias autoritarias en los estados. En Chiapas o Guerrero, subsiste toda una estructura caciquil y una compleja red de intereses económicos que provocan una situación de permanente ingobernabilidad. Basta mencionar, Acteal y Aguas Blancas. Por otro lado, muchas veces los gobernadores practican actos de corrupción con los que se benefician

³³⁴ Rafael Morales Ramírez, "El regreso de los gobernadores". *Este País*, México, febrero-marzo de 2004, pp 39-43.

personal, familiar y grupalmente. Una parte muy significativa está asociada con el PRI y su anquilosada organización, pero también con el PAN y el PRD.³³⁵

La nueva composición plural del mapa político nacional con gubernaturas, congresos locales y ayuntamientos divididos, ha obligado a buscar un punto de equilibrio que conduzca a una eficaz y eficiente coordinación intergubernamental para enfrentar con éxito el atraso que todavía pervive en algunos estados, donde el poder de los cacicazgos aunado al de los propios gobernadores es indiscutible. La derrota priísta permitió emerger poderes regionales y estatales, y por tanto, un nuevo tipo de federalismo.

Para encarar a la administración foxista, 21 gobernadores priístas acordaron la conformación de un frente opositor para afrontar de manera conjunta cualquier negociación con el presidente y el gobierno. Los líderes visibles del bloque fueron: Arturo Montiel (Estado de México), René Juárez (Guerrero), Armando López Nogales (Sonora) y Tomás Yarrington (Tamaulipas). Aseguraron que padecían "un trato inequitativo e injusto" por parte del presidente, que incluyó imposición sobre las tesorerías de las entidades y subejercicio del gasto público federal. Asimismo, denunciaron la desatención a los maiceros, cafetaleros, cañeros, piñeros y pescadores; el atentado contra el gobernador de Chihuahua, Patricio Martínez; la presunta intromisión de funcionarios federales en las elecciones locales, y las presiones recibidas vía presupuesto para que se apoyara la aprobación de la reforma fiscal, tal y como el Ejecutivo la había propuesto. Por tanto, propusieron buscar las mejores condiciones presupuestales para sus entidades y transformarse en el sector con mayor vigor para impulsar cambios en el PRI. Su peso político no es desdeñable, si consideramos su capacidad para influir en el Congreso.

El 18 de julio del 2001, en un publicitado desplegado en los periódicos de cuya autoría nadie se hizo responsable, los gobernadores se quejaron del trato discriminatorio de que eran objeto por parte del presidente, acusándolo de haber desarrollado una campaña de "linchamiento y desprestigio" contra gobiernos opositores al PAN, induciendo una creciente polémica que complicó las relaciones en los tres niveles de gobierno. El documento fue ratificado por todos, a excepción de Arturo Montiel. Una vez acreditada la falta de instrumentos de seguridad para

³³⁵ José Antonio Crespo, "La institución presidencial como eje de la transición", en Ricardo Espinoza Toledo (coord.). Op. cit., pp 93-120.

consultar documentos internos, sospechosamente los gobernadores dieron por agotadas las investigaciones sin haber logrado dilucidar quién había sido el autor del fax anónimo que provocó los ataques a Vicente Fox, quien calificó el texto en contra de su administración como "una gran mentira", insistiendo que ha respetado la pluralidad política.³³⁶

La incapacidad del priísmo para presentar un frente unido de resistencia, conllevó a deslegitimar la postura de denuncia por la política desatenta y conflictiva que el Presidente y la mayor parte de su gabinete han desarrollado contra los mandatarios estatales. Es alto el número de estados, en los que la Federación ha aplicado restricciones presupuestales y ha efectuado cobros arbitrarios de adeudos. Sin contar las dificultades con algunas dependencias, en la entrega oportuna de los recursos.

La imagen de los gobernadores es ambigua. Fluctúa entre quienes los ven como caciques capaces de imponer su ley y quienes afirman que realmente no gobiernan, que tan sólo administran. Generalmente, los gobiernos panistas han dado mayor prioridad a la eficiencia administrativa que a la participación social. Esto ha traído como consecuencia que la sociedad no perciba un cambio palpable, dicha eficiencia no se ha traducido en beneficios concretos. De acuerdo con encuestas recientes de cultura política: tienen niveles medios de confianza y muy pocos creen que ellos representan mejor sus intereses.³³⁷

Del lado administrativo: las agencias federales, comisiones ejecutivas, empresas descentralizadas, planes de inversión y fideicomisos, simbolizan instrumentos de dominación. Depende de la capacidad de cada gobernador, contrarrestar o al menos atenuar tal influencia. Ante la falta de cuadros locales, el centralismo sirvió para regular la vida política y económica. Algunos presidentes, sustituyeron por igual a empleados federales que a autoridades locales. Vicente Fox, ofreció que los gobernadores nombraran a los delegados de dependencias federales, lo cual no ha llegado a concretarse del todo. Este asunto ha sido fuente de desavenencias entre el Presidente y su propio partido, que estando durante varias décadas en la oposición, no contaba con el personal suficiente para reemplazar por entero el equipo en el gobierno, además de adolecer de experiencia

³³⁶ La detención de un grupo de espías presuntamente vinculados con el gobierno del Estado de México, levantó suspicacias. El Secretario de Gobernación Santiago Creel, negó implicaciones políticas o partidarias en las indagaciones. *Reforma*, 24 de julio de 2001.

³³⁷ Yemile Mizrahi, Op. cit., p 373.

en la administración pública. En tanto factores reales de poder, se han visto obligados a cogobernar con el PRI.

Por el deterioro institucional, rigidez, falta de representatividad, incomunicación y ausencia de participación social, tanto en los partidos como en las estructuras de gobierno, es inevitable una democratización no sólo en lo electoral, también en lo administrativo. Ampliar la autonomía política y financiera de los estados: equidad en la distribución de los recursos provenientes de transferencias sin desestimar los esfuerzos locales e ingresos propios, y en las responsabilidades entre las diferentes esferas de gobierno, para mejorar las condiciones de vida y eliminar problemas de gobernabilidad y pobreza. Evitar la multiplicación de esfuerzos y servidores públicos: que se encarguen más de la educación, cultura, salud, vivienda, ecología, producción agropecuaria y pesquera, turismo, abasto, transporte, y de la mayor parte de obras públicas.

5.1 Presupuesto y Federalismo Fiscal.

Las diferencias de desarrollo entre las regiones norte, centro y sur, se reflejan en las tasas de crecimiento anual promedio. Durante el periodo 1993-1999, en el norte fueron casi el doble que en el sur, en tanto que el centro registró un crecimiento intermedio. La contribución al PIB total, revela que el centro aporta casi la mitad (49.3%) y el sur, apenas un 14.2%. Otra división económica, es la existente entre los sectores productivos dedicados al mercado interno y al de exportación. El mayor crecimiento que están impulsando las industrias orientadas a la exportación y su corolario de desempleo, menores oportunidades y movilidad social ponen en entredicho las capacidades del gobierno federal para diseñar estrategias tendientes a reducir las brechas de desarrollo y cuestionan los proyectos locales, minando así la gobernabilidad. Al interior de los estados y municipios, la polarización económica y social ahonda los conflictos derivados de las diferentes políticas contempladas en los proyectos de gobierno y dificultan su procesamiento institucional. La percepción es que profundizan las desigualdades regionales y hay pocos instrumentos o políticas que las reviertan.

En los últimos sexenios, la reivindicación del federalismo y la defensa de los estados (al igual que la reforma política), se convirtieron en parte de la retórica oficial. La garantía federal,

comporta un equilibrio entre la autonomía de los estados y una responsabilidad bien definida para salvaguardar la unidad, la integridad e identidad nacional. No representa un factor de desunión, ni riesgos de ruptura. La administración federal se extendió por todo el territorio, al grado de controlar los servicios de agua y el desarrollo urbano de diversos municipios. Más que una sublevación de los poderes locales, esta situación inspiró en el centro una relativa descentralización. Paradójicamente, mientras más amplios y mejor expensados fueron los programas de descentralización, más extensas y hondas han sido sus repercusiones centralizadoras. La descentralización política, significa devolución de facultades y recursos a las autoridades y comunidades.

Dos factores contribuyeron al debilitamiento del federalismo: una tendencia hacia la centralización por la vía normativa que permite a la Federación intervenir en los asuntos locales, y una de tipo económico, relativa a la concentración y repartición de recursos que se ha realizado con criterios políticos selectivos para beneficiar a determinadas entidades. Tal es el caso de Veracruz, donde hacienda favoreció a municipios panistas. Esto se debe a que la Constitución no establece cuáles deben ser las fuentes de ingreso, ni su repartición entre los tres niveles de gobierno. Cada nivel, tiene la obligación de contribuir a los gastos públicos y el Congreso, de imponer los impuestos para cubrir el presupuesto (artículo 73, fracción VII). La mayor parte de los ingresos estatales son de origen federal, lo que ha provocado una gran dependencia económica para proveerse de los servicios públicos en detrimento de la autonomía local. La Federación, ha concentrado aproximadamente el 85% y ha dejado sólo el 12% a los estados y el 3% a las autoridades municipales.

El aspecto del federalismo fiscal es uno de los más importantes, las participaciones que las entidades reciben son realmente exiguas. La mejora en las finanzas no sólo radica en que la Federación asigne más transferencias, sino en el fortalecimiento de las haciendas. Los cambios en los últimos 20 años, en campos como la salud y la educación han coadyuvado en este proceso. Sin embargo, mientras la democratización y la reforma del Estado no lleguen a los partidos, y a los estados y municipios, el federalismo no será un hecho consumado. Lamentablemente, el distanciamiento entre el Congreso y el Ejecutivo ha retrasado los acuerdos.³³⁸

³³⁸ Las reformas constitucionales (artículos 16, 25, 73 y 124), fiscales y administrativas, pueden asegurar la instrumentación de acciones tendientes a lograr una distribución más equitativa, eficiente y transparente de

Siendo México, un país de marcados contrastes. El principal desafío consiste en superar la pobreza y la marginación, y los rezagos acumulados durante décadas. Hasta hace diez años, el gobierno federal gastaba directamente el 70% de los fondos recaudados. Los aumentos de las participaciones de 1980 a la fecha, han pasado de 17.4 a 59.8% de la recaudación participable: tres de cada cinco pesos captados son ejercidos directamente por los estados y municipios. En números redondos, los incrementos en efectivo han sido de 100%, al pasar de 12.5 en 1979 a 25.4. El gasto de la administración pública centralizada de poco más de 6.6% del PIB, descendió a 4.8 en los últimos años. El número de burócratas federales, sin los federalizados se redujo de 850 mil en 1991 a 600 mil en 1999. Por el contrario, el de empleados en las entidades sin contar a los federalizados, creció. Los gastos por servicios personales en los estados, excluyendo los de salud y educación descentralizados pasaron de 34 a 53% del ingreso estatal disponible, dejando cada vez menos espacio para invertir y proveer a la población de otros satisfactores.³³⁹

El rezago en la capacidad financiera del gobierno local para atender sus funciones estratégicas como son el gasto social y la promoción de políticas de desarrollo, es uno de los puntos más señalados. Cerca del 58% de las recaudaciones fiscales se hacen en el Distrito Federal, cifra que aumenta casi al 80%, si se suman los estados del centro. El resto, básicamente en dos estados fronterizos donde sus elites empresariales empiezan a reclamar mayor control sobre los recursos que aportan. Si se observa la participación federal en los ingresos brutos de los estados en 1992 (situación que muy poco ha cambiado), se tiene que en los tres estados con mayores recursos industriales: Nuevo León, Jalisco y Baja California, la menor proporción de sus ingresos proviene de la Federación, al igual que tres de los más pobres y deprimidos del país. En algunos estados del centro y en estados deprimidos, el gasto federal es decisivo. La irresponsabilidad y malos manejos de algunas de las administraciones, la impunidad, las corruptelas y complicidades, entre otros vicios, reducen aún más los márgenes de maniobra del ejercicio de los presupuestos

competencias y recursos públicos entre los distintos órdenes de gobierno, y establecer mecanismos de coordinación que permitan resarcir las potestades tributarias y de gasto público, revirtiendo la estructura usualmente centralista con el fortalecimiento de un nuevo tipo de *federalismo participativo*, a fin de alcanzar un desarrollo nacional equilibrado con un mayor impacto regional. *La Jornada*, 18 de enero de 2002.

³³⁹ *La Jornada*, 29 de noviembre de 2001.

locales. Las partidas están previamente comprometidas y los niveles de endeudamiento suelen ser altos.³⁴⁰

A consecuencia de la desaceleración económica mundial, agravada por el entorno bélico y sin posibilidades de recibir más recursos, los gobernadores apuntaron hacia el endeudamiento con la banca comercial o la de desarrollo para realizar o concluir obras públicas, presionando a la Federación para que asumiera parcialmente las deudas, la utilizaban de aval vía retención de las participaciones federales. Para evitarlo, Banobras determinó que la banca sólo podrá otorgar créditos a través de una evaluación de solvencia financiera aplicada por agencias especializadas. Por créditos heredados o adquiridos, la deuda pública de los 31 estados y el Distrito Federal ascendió a poco más de 92,132 millones, lo que podría impactar directamente a la economía nacional en el corto plazo. La única salida es la renegociación, e implica un mayor sacrificio del gasto público para el pago del servicio de la deuda.³⁴¹

La iniciativa presidencial de presupuesto de egresos para el 2001, hizo caso omiso a las peticiones de aproximadamente 24 gobernadores, dejó fuera del ramo 33 al Distrito Federal en donde habita alrededor del 20% de la población y eliminó el fondo de fortalecimiento estatal. La fracción priísta, acordó condicionar la aprobación del presupuesto que ascendió a un billón 339 mil millones de pesos, a la introducción de modificaciones que devolvieran recursos a los estados -sobre todo a los del sur-sureste-, y se destinaran más al desarrollo social.

³⁴⁰ Pese a que existe una relativa mayor claridad en el ejercicio de los recursos, las irregularidades persisten. Durante el año 2000, la Oficialía Mayor de la Secretaría de Desarrollo Social reportó desvíos por 30,820 millones de pesos, que rebasan los 14 millones en tres entidades del país. En una muestra de 11 obras ejecutadas a través del Programa de Empleo Temporal en Guerrero, se encontró que en todas se realizaron pagos por jornales superiores a los previstos; el daño al erario asciende a 5.7 millones. En Oaxaca, de 27 obras autorizadas, no fueron ejecutadas 6, lo que representa un presunto fraude por 3.5 millones. Y en Hidalgo, de 15 solamente se concluyeron 7 con un daño por 5.1 millones de pesos. *La Jornada*, 21 de septiembre de 2001. “En muchos municipios, algunos panistas, no se está ejerciendo con eficiencia el ramo 33. Lo encontramos en altos sueldos, camionetas, desinversión en desarrollo social. Se ha desplomado la inversión en agua potable, electrificación, y en ocasiones, me encuentro con construcciones de lienzo charro o de monumentos, o con algo que no cambia sustancialmente la vida de las comunidades.” Entrevista a Josefina Vázquez Mota, *La Jornada* 5 de diciembre de 2001.

³⁴¹ De acuerdo con la Constitución, los estados no pueden endeudarse con acreedores externos o en moneda extranjera. La deuda subnacional total equivale a cerca de 2% del PIB. En el presupuesto para el 2000, Ernesto Zedillo buscó asegurar la sostenibilidad imponiendo restricciones presupuestarias a estados y municipios, al renunciar a sus facultades para realizar transferencias discrecionales. Estableció una conexión regulatoria entre las exigencias de capitalización para préstamos bancarios a los estados y las calificaciones de deuda de estos prestatarios determinadas en forma independiente. *Enfoque*, 25 de noviembre de 2001, pp 14-17.

El Presidente reconoció que si bien, los recursos entregados a las entidades federativas durante el 2001, fueron superiores en 5.4% a los del mismo periodo de 2000, no ha sido lo justo para impulsar el desarrollo. Propuso buscar mecanismos de financiamiento a proyectos regionales que capten capital privado para construir obras de infraestructura básica y exhortó a las entidades a hacer uso de sus facultades para tener mayores entradas sin que les tiemble la *mano política*, al tomar este tipo de decisiones. Se acabó el margen de maniobra, el gobierno no puede distribuir lo que no tiene refutó Vicente Fox a mandatarios locales, haciendo patente la incapacidad presupuestal del Estado para cumplir a cabalidad con sus obligaciones sociales. Los gobernadores, exigieron un fondo con recursos federales destinado exclusivamente a su desarrollo. Fox reitero que el gobierno no tenía dinero, pero se comprometió a incluir en el presupuesto una partida especial para infraestructura en todas las entidades. El trato del centro, la falta de proyectos de acción federal, así como de experiencia y oficio político, provocaron el desencanto de los ciudadanos y de los propios gobiernos locales.³⁴²

Como resultado de la recesión y la insuficiencia (real o supuesta) de ingresos federales, los recortes y las tensiones resultantes entre los gobiernos locales y el federal no se hicieron esperar. En la segunda mitad del 2001, el recorte se dirigió a la política social, inversiones y haciendas estatales y municipales. La Secretaría de Hacienda, sostuvo que se asignaba a los estados un porcentaje fijo y que si éste disminuía, lo hacían también las transferencias. Los gobernadores, replicaron alegando que la secretaría forjaba los documentos sobre recaudación e ingresos y, sobre esa base, procedía a recortar a discreción. Se quejaron de los faltantes y presionaron para disuadir al gobierno a que restableciera lo originalmente acordado.

Después de los desencuentros marcados por el fiasco del presupuesto para 2002 y las descalificaciones recíprocas, varios gobernadores formaron un frente de negociación. Las fluctuaciones en el precio del petróleo, debían hacerse participables a las entidades para compensar los recortes. El excedente entre los ingresos esperados y los reales, había ascendido a montos sin precedentes. Recibieron incrementos apreciables, pero no quedaron satisfechos. Hacienda ofreció información sobre los ingresos reales, ateniéndose a conceder un monto

³⁴² Para que la iniciativa privada participara en la construcción de infraestructura, carreteras, plantas tratadoras de aguas residuales y estaciones productoras de energía eléctrica, se le dotó de subsidios -alrededor del 35% a la inversión sin que requiera recuperación- a través del Fondo para Infraestructura (Finfra). Véase “Llueven quejas de gobernadores a Fox”. *Reforma*, 8 de agosto de 2002.

compensatorio que no expresaba la aplicación de ningún criterio pactado. Las proyecciones implicaron otro recorte, por lo que la inconformidad no se hizo esperar. Los gobernadores del PRI y el PAN, enfatizaron el grave impacto social que tuvieron los subsidios en tarifas eléctricas.

Los gobernadores del PRI, iniciaron contactos con los del PRD y el PAN. Éstos últimos no tuvieron ningún interés -al menos originalmente- en relacionarse con la oposición, contra las autoridades federales de su propio partido. Algunos decidieron intercambiar puntos de vista, identificar intereses comunes y conducirse con cierta cohesión en sus negociaciones con el fisco federal. No queriendo exponerse a las críticas que los señalaban como un grupo de presión contra Vicente Fox, prefirieron trabajar en comité. Toda vez que la propia Constitución, prohíbe a los estados: celebrar alianza, tratado o coalición con otro estado (artículo 117, fracción I).

Los gobernadores pidieron incorporar los derechos extraordinarios sobre la extracción de petróleo a la recaudación federal participable e incrementar el porcentaje del fondo general de participaciones. Aclararon que eran propuestas al Congreso y que en definitiva, éste sería quien tendría la última palabra. Asimismo, negaron estar suplantándolo y dejar escasos o inexistentes márgenes de maniobra a los legisladores, aunque poseían un convincente argumento: la supuesta capacidad para negociar las iniciativas con los diputados de su respectivo partido.

En el 2001, un grupo de 20 gobernadores se reunieron en Mazatlán Sinaloa: 14 del PRI (Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Estado de México, Quintana Roo, Sinaloa, Hidalgo, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz), 3 del PAN (Chiapas, Nuevo León y Guanajuato) y 3 del PRD (Tlaxcala, Zacatecas y Baja California Sur). La *Declaración Mazatlán* emanada de éste encuentro, planteó al Congreso: otorgar mayores potestades tributarias a las entidades y municipios; crear una comisión federal de presupuesto, financiamiento y gasto público, integrada por el Presidente y los titulares de los estados; definir la aplicación del IVA de 10% en las franjas y regiones fronterizas, 8% a la Federación, el resto a las entidades limítrofes, y que el pagado por las entidades y municipios les fuera devuelto en su totalidad; que el cobro de 15% del IVA fuera 12% federal y 3% estatal, conservando la tasa cero en medicinas y alimentos. Algunos, propusieron fijar tributos a los capitales especulativos y respecto al impuesto sobre la renta, conservar las tasas aplicables a personas morales y físicas. La mayor parte de los recursos

se ocuparía en infraestructura, reactivación de la vivienda y educación. Con la inversión en los dos primeros sectores, se intentaría reactivar el mercado interno y evitar la pérdida de empleos.

Los gobernadores apostaron por una reforma fiscal mediante la cual, el gobierno compartiera parte de los ingresos tributarios. A pesar de las diferencias, priístas y perredistas ofrecieron colaborar en la búsqueda de una salida que permitiera al Ejecutivo obtener más recursos. Sin negar la urgencia de mayores ingresos, la discrepancia con la Federación fue de dónde obtenerlos. El consenso giró en torno a que los estados tuvieran mayores atribuciones recaudatorias para establecer impuestos ecológicos a las emisiones y residuos contaminantes, descuentos a los contribuyentes cumplidos con sus pagos de tenencia vehicular y para organizar loterías. Según la Ley de Ingresos, se podía recaudar el 3%, pero en la de Hacienda, no se dieron las atribuciones legales.³⁴³

En los hechos, nadie quedó contento con las reformas aprobadas en diciembre de 2001. Ninguno de sus objetivos postuló en esencia un nuevo federalismo fiscal. Las propuestas sobre la ampliación de la base gravable, la evasión fiscal y la eficacia en la desregulación, no fueron negociadas y consensuadas. Tampoco reconoció la capacidad que en la materia corresponde a las entidades, las cuales sólo pueden cobrar gravámenes sobre nómina, bienes inmuebles y tenencia de vehículos; ni previno sistemas compartidos de recaudación y distribución. Vicente Fox reculó una vez más, al apuntar que podrían revertirse ciertos gravámenes, como sucedió momentáneamente en el caso de la fructuosa con la consecuente oposición del Congreso.³⁴⁴

En la propuesta de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el 2002, el gobierno proyectó disminuir las transferencias a estados y municipios en 5.2%; para unos la caída fue superior a 9%. Las participaciones ramo 33 aportaciones federales, descendieron a 208,844 contra 220,365 millones de 2001. Este esquema afectó sobre todo a las entidades que producen más recursos, destinando mayor presupuesto a las más rezagadas. Ante la pretensión de recortar hasta en 30% el gasto; Andrés Manuel López Obrador (Distrito Federal), Ricardo Monreal (Zacatecas) y Alfonso Sánchez Anaya (Tlaxcala), organizaron una cumbre en Tlaxcala para

³⁴³ La Ley de Coordinación Fiscal, les transfirió a los estados y municipios más atribuciones para cobrar y administrar impuestos en áreas como carreteras locales, abastecimiento y tratamiento de agua, mercados, atención médica y educación. No obstante, la recaudación fiscal se mantiene centralizada, dependen de ésta hasta en un 98%.

³⁴⁴ No sólo se suprimió ese impuesto, también el de artículos suntuarios y por concepto de alcoholes. El gobierno federal, dejó de percibir alrededor de 16 mil millones de pesos. *La Jornada*, 6 de marzo de 2002.

denunciar el evento y hacer un frente común. Enrique Martínez (Coahuila), anunció la integración de un *bloque de gobernadores* contra el ajuste, por considerar que se trataba de una medida contraria al bienestar de las entidades, al pretender deshacer el fondo de fortalecimiento municipal. Los recortes por 2,500 millones de pesos que impuso el gobierno foxista a los estados, terminaron por comprometer el cumplimiento de los programas y la atención de toda el área social: vivienda, infraestructura y apoyo al campo.³⁴⁵

El Foro Internacional del Federalismo, se convirtió en tribuna de los gobernadores del PRI, PRD e incluso del PAN, para criticar el centralismo y rechazar el paquete presupuestal enviado por el presidente Fox al Congreso. Presentaron un oscuro panorama en sus estados como resultado de los recortes, la discrecionalidad en el manejo de los ingresos fiscales y la falta de mecanismos de rendición de cuentas por parte de la Secretaría de Hacienda. Con matices, los cuestionamientos se unificaron al censurar el desplome que tendrían las partidas locales, poniendo en riesgo muchos de los programas sociales si se planteaba una reducción de alrededor de 25 mil millones de pesos, el 10% en términos reales. El Fondo de Fortalecimiento a Entidades Federativas que en 2001 contó con 13,200 millones, desapareció y entre otros ramos se contrajo en 70%, el Fondo Nacional de Desastres utilizado para hacer frente a inundaciones, sequías y sismos de 4,870 a 1,570 millones; y casi en 50% el de Seguridad Pública y el ramo 33 que paso de 5,521 a 3 mil millones, sin contar el asignado a salud y a los indígenas que apenas creció 7%.³⁴⁶

Los gobernadores del PRD, acordaron impulsar un bloque en contra del presupuesto al que llamaron a sumarse a los del PAN y el PRI. Sin buscar la confrontación con el Presidente o una oposición a ultranza, la propuesta de la Asociación Nacional de Gobernadores (Anago) -de corte perredista- que fue entregada a los diputados, pidió: restituir el Programa de Apoyos al Fortalecimiento de Entidades Federativas (PAFEF), mantener el Fondo de Seguridad Pública e incrementar y fortalecer el porcentaje de recaudación general participable a estados y municipios de 20 a 23%, así como el ramo 33: desarrollo social, educación (en donde se planeó destinar un

³⁴⁵ Para fortalecer su posición y capacidad de interlocución y exigencia frente al poder federal, presionar unidos e independientemente de los partidos que los postularon e impulsar la construcción de un federalismo fiscal verdadero que permita descentralizar el poder central, los presupuestos, programas y responsabilidades; determinar cuáles pueden ser transferidos a los estados y actuar eficazmente en pro de la satisfacción de sus demandas institucionales, se acordó la creación de una comisión de gobernadores. *La Jornada*, 17 de noviembre de 2001.

³⁴⁶ En el Foro sobre Federalismo organizado a iniciativa de los gobiernos panistas, sobre todo por el de Guanajuato, se discutieron los problemas del centralismo del sistema político. Tuvo cobertura nacional y fue inaugurado por Ernesto Zedillo, en marzo de 1995.

mayor monto; 156,646 millones, 6.8% más que en el 2000), salud y desastres naturales; además de desincorporar los programas Progresá, Procampo y Alianza para el Campo. En suma, redistribuir y acrecentar las partidas estatales por más de 58,059 millones, con base a un déficit de las finanzas públicas adicional de 32,661 millones; de la eficiencia del Sistema de Administración Tributaria por 16,087 millones y de la reasignación del gasto público por 9,311 millones de otras entidades y del Poder Judicial, como PEMEX y la Suprema Corte de Justicia. El planteamiento no se centró exclusivamente en ampliar el déficit del 5% del IPAB, los adeudos de la banca de desarrollo, los créditos para electricidad y petróleo, entre otros, que no permiten liberar recursos para el crecimiento y es de más del doble de lo oficialmente aceptado.³⁴⁷

El 13 de julio de 2002, se integró formalmente la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago). Una agrupación a la que se invitó a todos los gobernadores, sólo se sumaron 22, quedando fuera los panistas (Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Nayarit y Yucatán), de los que -se dijo- "se tiró línea" desde Gobernación para que no participaran. Con la asistencia de los secretarios estatales de finanzas, quienes carecen de autoridad para decidir e impulsar acuerdos, tan sólo participan en el plano técnico en un añejo mecanismo de coordinación con la Secretaría de Hacienda. La declaración constitutiva, estableció que buscará articular entre sí y con la Federación, políticas en beneficio de los mexicanos. Propone la jurisdicción tributaria de estados y municipios; que los recursos otorgados a las entidades, realmente sean los que deben recibir, y cuentas claras y precisas sobre el cobro de impuestos, posicionándose en las decisiones como un contrapeso al poder que el centro (el presidente) tiene sobre los estados.

En los ayuntamientos se inició con bastante antelación, el ejercicio de la alternancia en el poder. Pese a ello, ha sido sólo muy recientemente que la dimensión municipal ha adquirido relevancia y, sobre todo, ha logrado incidir en las discusiones federales y estatales en torno a los recursos públicos indispensables para garantizar su desarrollo. En entidades como San Luis Potosí, Guerrero y Oaxaca, y en general, en muchos ayuntamientos, la parálisis se relaciona con la escasez de instrumentos y mecanismos propios para gobernar en condiciones de pluralidad. El gran reto

³⁴⁷ "No pretendemos constituirnos en un frente o en un bloque en contra del presidente Fox o del gobierno, sino en un instrumento para resolver los problemas coyunturales que enfrenta el país". Establecer un diálogo fluido con el Ejecutivo federal a favor de la gobernabilidad, estrechando la comunicación entre los distintos niveles de gobierno. *La Jornada*, 29 de noviembre de 2001.

del ámbito municipal, sigue siendo traducir el pluralismo en una efectiva descentralización y desconcentración. Influye tanto la insuficiencia, la limitación de tiempo y atribuciones del gobierno de los presidentes municipales, como las disparidades propias entre municipios con mayor capacidad de influencia, las capitales y aquellos que todavía están subordinados a dinámicas ajenas.

En aquellos municipios que constituyen capitales gobernadas por un partido opositor al Ejecutivo estatal, la discusión se ha concentrado sobre todo, en el manejo de la obra pública, la continuidad de las obras emprendidas en los tres años de administración y en los diques o dispositivos jurídicos para enfrentar los ataques de los gobernadores. En Veracruz, entidad con 107 presidentes municipales de oposición, específicamente Jalapa donde gobierna desde 1997 la alianza PRD-Convergencia por la Democracia (CD), tuvo constantes roces con el gobierno encabezado por Miguel Alemán Velasco, por la negativa a apoyar proyectos como el rastro regional, el libramiento carretero, un relleno sanitario y otras obras viales. Otros alcaldes perredistas de municipios como Papantla, denunciaron un olvido deliberado en obras de comunicación en comunidades como Serafín Olarte y Agua Dulce. El proceso más escandaloso fue la reforma constitucional local, que permite al gobernador facultades para endeudar el estado sin autorización alguna y salir del país hasta por 60 días sin avisar. De ahí que, once presidentes municipales encabezados por el de Xalapa, interpusieran a principios del año 2001, un recurso de controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los primeros intentos de asociación y conjunción de esfuerzos por bloque partidista, iniciaron entre los alcaldes de origen no priísta. La Asociación de Municipios de México (PAN), la Federación Nacional de Municipios (PRI) y la Asociación de Autoridades Locales de México (PRD) plantearon ante el Congreso, el Programa de Estrategia Integral para el Desarrollo Municipal. El gobierno federal se mostró interesado en alentar la participación ciudadana, mediante una descentralización que permita a las autoridades municipales contar con mayores instrumentos para responder a las necesidades sociales y definir las áreas en las que deben concentrarse los esfuerzos y aplicarse los recursos. Vicente Fox, informó que el gasto federalizado total en este rubro, ascendió a 474 mil millones pesos con una inflación de 4.5% y un crecimiento de la economía de 1.7%.

Los presidentes municipales suscribieron la *Declaración de Boca del Río*, que creó por primera vez un programa coherente para una reforma política a fondo de la obsoleta estructura de los gobiernos estatales y municipales, que en su mayoría opera aún con las reglas del *antiguo* régimen. Entre otras cosas, se propuso: la creación de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en el ámbito municipal; elegir a los regidores con un sistema de distritos uninominales municipales; mayor autonomía fiscal, transparencia, predictibilidad y supervisión en la entrega de los recursos a municipios; una nueva reforma al artículo 115

de la Constitución que los dote de facultades legislativas; la ampliación del periodo constitucional; eliminar la prohibición de la reelección, dejando a los congresos locales su reglamentación; y la participación plena del municipio en los órganos de coordinación fiscal federal, precisando y acrecentando su potestad tributaria.³⁴⁸

En el rubro sobre seguridad pública, también se convocó a una gran *conferencia* para abordar y definir las políticas más importantes, y conformar un frente contra la delincuencia organizada. El presidente Fox y 17 gobernadores del PRI, acordaron fortalecer el mecanismo de información sobre seguridad nacional y consolidar la coordinación. Una vez más, expuso el apremio que su gobierno tiene de la colaboración intergubernamental para avanzar en el desarrollo político y económico. Reafirmando su compromiso con la construcción de un renovado federalismo y la convicción de trabajar estrechamente con cada uno de los gobernadores, con los que ha mantenido varias reuniones. Éstos a su vez, le solicitaron encontrarse con mayor frecuencia para tratar los asuntos de interés nacional e impulsar el progreso regional.³⁴⁹

La ampliación de la autonomía de los componentes regionales siempre trae consigo resistencias, dificultades y obstáculos en estructuras fuertemente centralizadas, como las burocracias centrales y los propios partidos que concentran la toma de decisiones y no aceptan ceder atribuciones a la sociedad y a los gobiernos locales, y con ello perder influencia y empleos. Las inercias en la distribución y el ejercicio del gasto público y de la inversión, han sido difíciles de vencer. La alternancia en el poder y los gobiernos divididos, muestran algunas mejorías en la vigilancia presupuestal y la rendición de cuentas, aunque muchas veces se han impedido que se tomen decisiones financieras gubernamentales oportunas, debido a la politización de estas cuestiones con fines partidistas.

³⁴⁸ A raíz de las reformas al artículo 115 constitucional, los municipios pueden retener el impuesto predial.

³⁴⁹ El secretario de Seguridad Pública Alejandro Gertz, sugirió que los gobernadores observaran el desarrollo de sus economías locales y destinaran recursos adicionales, aunque el compromiso último recaiga en el gobierno federal. El sistema de reparto utilizado en los últimos años desde que se creó el Consejo Nacional de Seguridad Pública, toma en cuenta ciertos criterios como: el índice de criminalidad, y número de habitantes y resultados de cada uno de los gobiernos estatales. Con relación al Sistema Nacional de Información, los gobernadores se comprometieron a que en un plazo de 30 días, las procuradurías estatales de Justicia y el propio sistema federal harían todo lo necesario para terminar con el rezago. La base de datos comprende: los registros completos de altas y bajas de todos los policías, agentes de ministerios públicos y sus auxiliares, custodios, huellas dactilares, delincuentes de los fueros común y federal, fichas de procesados y sentenciados, padrón vehicular, automotores robados y recuperados, órdenes de aprehensión no ejecutadas, armamento de corporaciones y armas recuperadas de los delincuentes. *La Jornada*, 30 de enero y 1 de marzo de 2002.

5.1.1 Hacia la Convención Nacional Hacendaria

REUNIONES	PROPUESTAS	ASISTENTES
Frente común Toluca Agosto 2000	Preparar la estrategia del PRI como partido de oposición, en defensa de la Nación frente al PAN y al PRD. 1) Defender sus gobiernos, 2) Fortalecer el federalismo y 3) Demandar al Congreso la incorporación de los ingresos petroleros en la recaudación federal participable y el incremento "gradual" del porcentaje del fondo general de participaciones, la autorización de descuentos a favor de los contribuyentes cumplidos con sus pagos de tenencia vehicular, y reformas que les atribuyeran facultades para establecer impuestos ecológicos a las emisiones y residuos contaminantes y para organizar loterías.	Los cuadros nacionales y estatales, los coordinadores parlamentarios de las entidades y la mayoría de los gobernadores priistas
Mazatlán 10 de agosto de 2001	Analizar la propuesta de reforma hacendaria, dando por concluido el debate sobre el IVA en alimentos y medicinas, impulsado por el Ejecutivo, y colaborar con éste en una salida que permitiera obtener más ingresos fiscales. Propusieron gravar las ganancias especulativas. La Declaración de Mazatlán, "primera en la historia que se da entre un grupo de gobernadores". Propone al Congreso una reforma constitucional que otorgue mayores facultades tributarias a las entidades federativas y municipios, y una comisión federal de presupuesto, financiamiento y gasto público, integrada por el presidente y los titulares de los estados.	20 gobernadores PAN (2), PRI (14) y PRD (4),
Monterrey 22 de agosto de 2001	Los gobernadores que plantean una reforma fiscal alternativa (Declaración de Mazatlán), acordaron impulsar, en forma paralela a la reforma hacendaria, cambios profundos que permitan resolver problemas como la inseguridad pública, el narcotráfico, el crecimiento del crimen organizado, el desastre del campo, la cuestión indígena y asuntos coyunturales como el subejercicio del gasto público que ha contribuido a la desaceleración económica.	14 gobernadores (diez del PRI, dos del PAN, uno del PRD y uno de coalición) y siete representantes estatales.
Cancún, Quintana Roo. 13 de julio de 2002	Se constituye la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), como un espacio libre e incluyente, un foro permanente abierto al análisis y la búsqueda de soluciones que permitan articular, entre sí y con la Federación, políticas públicas en beneficio de los mexicanos. Informar formalmente al presidente de la República y a los poderes Legislativo y Judicial sobre su creación; operar mediante coordinaciones temporales; y convocar a una nueva reunión, con una agenda sobre políticas públicas y asuntos hacendarios. Destacó la tarea de compaginar la reforma hacendaria propuesta por la Federación con la que pensaban los gobernadores, y hacer frente a la coyuntura política y a los funcionarios de Hacienda, a fin de recuperar las participaciones y obtener su gradual incremento. Un foro de encuentro sobre temas significativos en materia de federalismo, que adquirió un peso gran político para la negociación, aunque carecía de capacidad operativa y articulación política.	20 gobernadores (16 del PRI, tres del PRD y uno de coalición) y los representantes de tres entidades federativas más. No participaron los mandatarios panistas, ni los representantes del gobierno federal.
Primera sesión ordinaria de la Conago Atlihuetzia, Tlaxcala 24 de agosto de 2002	El documento base, recogía los conceptos fundamentales sobre reforma hacendaria consensuados por los gobernadores. 1) Mantener la estabilidad de la economía nacional; promover la creación de una ley de coordinación hacendaria que devuelva a los estados y municipios facultades tributarlas, incremente los porcentajes participables, amplíe los ingresos fiscales y garantice a las entidades públicas en materia de energía, un régimen fiscal autónomo. 2) Aclarar las divergencias sobre los ingresos federales. 3) Privilegiar el gasto social, las inversiones públicas y el campo para generar empleos y recuperar el crecimiento. 4) Continuar las reuniones. Ante la invitación del secretario de Gobernación a un encuentro con el presidente -al cual no asistieron-, en donde se expondría el contenido de las propuestas en materia eléctrica; los gobernadores exigieron la devolución de las participaciones y el cese a nuevos recortes, amenazando con promover juicios políticos.	21 mandatarios (16 del PRI, cuatro del PRD y uno de coalición) y, por parte del gobierno federal, el secretario de Gobernación, a quien le adjudicaron la ausencia de los gobernadores panistas.
Segunda sesión ordinaria de la Conago Pachuca, Hidalgo 28 de septiembre de 2002	Convenir con la SHCP la integración de un grupo de trabajo encabezado por los miembros de la Conago. La finalidad de sería resarcir los recursos presupuestados en 2002 que no han sido entregados a los estados; transparentar la recaudación federal y los métodos de asignación de las inversiones en infraestructura y gasto social; establecer en el proyecto de decreto de presupuesto de 2003 la aplicación de ingresos adicionales, para compensar la caída de participaciones a los estados, antes que la amortización de la deuda externa; participar en el diseño de las asignaciones presupuestales de los ramos 28 y 33; y obtener que en los decretos de presupuesto se establezca la prohibición explícita de realizar ajustes a la baja, en programas o acciones convenidos con los estados. 2) Un grupo de gobernadores trabajará con el Congreso y con integrantes de la SHCP para diseñar el presupuesto de 2003. Compartir responsabilidades y medios financieros.	17 gobernadores del PRI, tres del PRD y los secretarios federales de Educación y de Gobernación.

<p>Primera sesión extraordinaria de la Conago Metepac Estado de México 16 de octubre de 2002</p>	<p>El secretario de Finanzas del Estado de México, Salvador Martínez Cervantes, afirmó que, en representación de la Conago, plantearía al secretario de Hacienda que los estados participen por medio de grupos técnicos de trabajo en la elaboración del presupuesto. El secretario de Hacienda, respondió que las peticiones eran <i>fantasiosas</i>; debían compartir el costo político de cobrar sus propios impuestos, les propuso gravar el alumbrado público, las gasolinas, las utilidades por la venta de inmuebles con 2%; al consumo de bebidas alcohólicas y tabaco con 5%, y una tasa de dos décimas de punto porcentual a los pequeños contribuyentes que se esconden detrás de este régimen fiscal para no pagar sus contribuciones. Estos impuestos, serían 100% participables para los estados. Acusó a la Conago de enrarecer el clima político, asustar a los inversionistas y desestabilizar la economía nacional. Ratificaron los acuerdos de Pachuca. El presidente advirtió que el siguiente sería un año de "austeridad": "hay que apretarse el cinturón". Los gobernadores pidieron una auditoría en las participaciones federales, se promovería una reunión de la Conago y los coordinadores parlamentarios, para "acordar modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal y al Presupuesto que establezcan un candado que obligue a Fox a solicitar autorización al Congreso cada vez que pretenda hacer un recorte. Los mandatarios condicionaron su asistencia a la reintegración inmediata de los 40 millones de pesos recortados y amenazaron, en caso de no ser atendidas sus demandas, con bloquear el proyecto de presupuesto, aunque esta condición no se cumplió. La reunión se celebró, con poca asistencia; sólo cinco gobernadores panistas y el de Chiapas. Para el presidente era irreal la cantidad demandada por los gobernadores, hizo un nuevo llamado a los miembros de la Conago para retomar la negociación. Ofreció un incremento de 10% al presupuesto de los estados para 2003: "estaremos ya acercándonos a que 65% de los recursos disponibles de la Federación sean administrados, invertidos y ejercidos por los gobiernos locales".</p>	<p>17 mandatarios del PRI, cinco del sol azteca y uno de coalición. Por parte del gobierno federal, el secretario de Hacienda, a quien los gobernadores acusaron de un manejo irregular de los recursos para esconder ingresos adicionales</p>
<p>Primera conferencia extraordinaria Chihuahua 28 de octubre de 2002</p>	<p>No se firmaron acuerdos, sino una "Declaración", sin rúbricas ni firmas. La Conago ofrece: Mantener un diálogo permanente con los miembros del Congreso, para lograr un presupuesto de egresos que otorgue a los estados y municipios los recursos suficientes para atender las necesidades de la población. Repitió, una vez más, la exigencia a la SHCP de transparentar los montos de las recaudaciones y el manejo de los ingresos, y la demanda de resarcir el faltante de las participaciones estatales. A lo que el Ejecutivo respondió que "no hay dinero".</p>	<p>18 mandatarios y los líderes de las fracciones priísta y perredista del Senado (Ni el gobierno federal ni el PAN enviaron representantes).</p>
<p>Cuarta reunión ordinaria de la Conago Los Cabos 22 de noviembre de 2002</p>	<p>El presupuesto sólo lo discutirían con el Congreso. Los participantes denunciaron, en repetidas ocasiones, que los recortes del gobierno federal eran partidistas, pues los gobiernos del PAN los sufrían en menor medida. Los cinco acuerdos de Los Cabos carecen de rúbricas. Establecen que la Conago entablará un diálogo formal con las dirigencias de los partidos, profundizará la vinculación con los diputados y senadores del Congreso, integrar una nueva mayoría que formule el presupuesto de 2003; propondrá una miscelánea fiscal federalista; y formalizar los trabajos de un grupo técnico para fortalecer la vinculación con los legisladores federales.</p>	<p>Una vez más, ningún dirigente panista se presentó. Tampoco acudieron los funcionarios federales.</p>
<p>Quinta sesión ordinaria Manzanillo 8 de diciembre de 2002</p>	<p>Se firmó el documento sobre el presupuesto federal para 2003 que se había producido en Cabo San Lucas. El secretario de Hacienda, propuso aplicar la atribución que les da la ley, de cobrar un 3% de IVA adicional, pero la propuesta no fue bien recibida. Incluso los mandatarios panistas protestaron. Nadie quedó satisfecho con el trabajo legislativo de finales de 2002.</p>	<p>11 gobernadores priístas y 4 perredistas</p>
<p>Sexta reunión ordinaria Morelia, Michoacán 14 de marzo de 2003</p>	<p>El secretario de Hacienda, informó que con motivo del alza en las ventas petroleras, los estados podrían recibir hasta 7 mil millones de pesos adicionales. Sin embargo, cualquier estimación estaba sujeta a un elevado grado de incertidumbre. El monto total de los excedentes no estaba disponible y por lo tanto, la Federación no podría entregarles los recursos en una sola exhibición. Para que tengan disponibilidad de dinero, los gobiernos deberán abrir una línea de crédito en Banobras, que liquidarán con los ingresos adicionales que reciban. La propuesta indignó a los mandatarios, pues durante 2002, la Federación les había aplicado recortes desde el primer trimestre. Los miembros de la Conago revisarán con la SHCP las cuentas de los ingresos provenientes de excedentes tributarios y petroleros; analizarán el TLC para utilizar las salvaguardas y otros mecanismos que beneficien a los productores agrícolas e impulsarán un mayor federalismo. Destinarán una parte para la recuperación del campo. Vicente Fox vetó las reformas a la Ley del Servicio de Administración Tributaria (SAT), que en diciembre de 2002 habían sido aprobadas por el Congreso (con 418 votos a favor, entre ellos, 190 del PAN) y avaladas por la SHCP. Se había creado una figura institucional para evitar que como sucedió en 2002, fueran los propios gobernadores quienes reclamaran recursos a la Federación para cada entidad en proporción al monto de los impuestos cobrados; y había sentado las bases para que este proceso fuera transparente e incorporado en el Consejo de Administración del SAT a los secretarios de finanzas de dos entidades y un municipio. Los legisladores y gobernadores expresaron su indignación frente al veto, el SAT seguirá sin obligación de rendir cuentas sobre el monto de impuestos recaudados y mantendrá ocultas las cuentas de los gravámenes. El documento final lleva en lugar de rúbricas, el encabezado: "LOS GOBERNADORES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS".</p>	<p>17 gobernadores, los dirigentes nacionales del PRI y del PRD, un representante del PAN y, por parte del gobierno federal, el subsecretario de Egresos de la SHCP</p>

<p>Séptima reunión ordinaria Boca del Río, Veracruz. 26 de abril de 2003</p>	<p>Los panistas también fueron críticos del gobierno. Coincidieron en que el ofrecimiento de 7 mil millones adicionales por los excedentes petroleros, "eran migajas". Además, denunciaron que Banobras hacía hasta lo imposible para evitar la entrega del dinero. Firmaron un acuerdo en el que asumían "la dimensión estratégica de realizar la más amplia convocatoria para la reforma del Estado federalista. Nuevamente el documento carece de rúbricas y lleva apenas la leyenda: LOS GOBERNADORES REUNIDOS.</p>	<p>Las fuentes no indican la lista de asistentes. Por primera vez acudieron algunos gobernadores panistas.</p>
<p>Octava sesión ordinaria de la Conago Aguascalientes 9 de mayo de 2003</p>	<p>Acuerdos: nombrar como secretario técnico de la reunión al de Tlaxcala, a quien se le encomendó analizar la viabilidad de que cada estado cubra una cuota mensual para el establecimiento de una oficina en la Ciudad de México. La Comisión de Reforma del Estado de Gobernadores se pondrá de acuerdo con Gobernación para iniciar los trabajos conjuntos. La de Educación, iniciará el análisis con la SEP para determinar los criterios de negociación salarial del magisterio. La de Hacienda, acordó con el secretario del ramo, que se les entregue información semanal sobre las aportaciones a los estados para transparentar los recursos de la materia; se podrá tramitar el pago de los recursos adicionales derivados de las ventas de los excedentes del petróleo, que serán recibidos como ingresos fiscales. El secretario de Hacienda propuso algunos lineamientos para el reparto de los recursos: que se hiciera mediante Banobras; que se inviertan exclusivamente en infraestructura y equipamiento; y, que si al cierre del ejercicio fiscal 2003 los recursos previstos eran menores a lo presupuestado por Hacienda, y los estados recibieron una cantidad superior, las administraciones locales estarían obligadas a devolver la diferencia a la Federación, sin intereses. Para asegurar que las entidades se comprometan a ese reembolso, la SHCP pretende que los gobernadores firmen una carta-compromiso, en la que garanticen la devolución a más tardar el 31 de diciembre de 2004. Éstos no estuvieron de acuerdo.</p>	<p>Además de un nutrido grupo de gobernadores asistieron los secretarios de Hacienda, Educación y Gobernación.</p>
<p>Novena reunión ordinaria D. F. 6 de junio de 2003</p>	<p>Antes de iniciar, 11 gobernadores estuvieron con Santiago Creel, quien les propuso retomar el tema del federalismo. El 27 de junio, como producto de esta reunión, el subsecretario Paoli Bolio, presentó a los mandatarios estatales un documento denominado "El sistema federal mexicano, diagnóstico". Su contenido fue rechazado por los miembros de la Conago. La Secretaría de Gobernación insistió y propuso, el 18 de julio, otro en el que se veía la mano de aquellos; "El sistema federal mexicano: una propuesta de diagnóstico (con comentarios y anexos solicitados por gobernadores)". El texto reconoció la paradoja del federalismo hacendario. El sistema nacional de coordinación hacendaria no existe constitucionalmente y, para no caer en la ilegalidad, el Ejecutivo federal expidió una Ley de Coordinación Fiscal, que requiere del acuerdo de los gobiernos estatales, que luego de ser autorizados por sus legislaturas, firman un convenio de adhesión. Los estados, han renunciado a su capacidad de cobrar impuestos a cambio de la promesa de la Federación de entregarles fondos de participación. Por lo que propuso: integrar en la Constitución, normas que den las bases de la distribución correspondiente a cada ámbito de gobierno en todas las materias de la hacienda pública. Una vez más, los panistas se sumaron a las expresiones de molestia con el secretario de Hacienda, calificándolo de "insensible" y "cerrado". Destacó el propósito de convocar a una "Convención Nacional Hacendaria", que tomará sus decisiones de manera autónoma respecto al Ejecutivo y en consulta con los legisladores.</p>	<p>24 gobernadores</p>

<p>Décima sesión ordinaria San Luis Potosí 30 de julio de 2003</p>	<p>La reunión examinó el documento presentado por Gobernación. Entre los asistentes se produjo una divergencia, propiciada por la postura de los gobernadores panistas y los representantes de Gobernación, de discutir primero el ámbito de las competencias entre la Federación y los gobiernos locales, y después definir sobre el destino de los recursos de la hacienda pública. Finalmente, aprobaron un documento que solicitaba la discusión de las reformas que permitan redefinir competencias y atribuciones fiscales, de potestades tributarias y fortalecer a los estados en materia de finanzas públicas, para atenuar la dependencia del centro. El acuerdo fue enviado al Congreso de la Unión, a las legislaturas locales, a Fox y al presidente de la Suprema Corte de Justicia, con la finalidad de que todos, junto con los gobernadores, hicieran una "convocatoria solidaria" para la realización de la convención hacendaria. La Conago definió el temario básico del encuentro que se realizaría en dos etapas: 1) febrero y 2) julio de 2004. Pero la cuestión de los recursos no dejaba de ser urgente, y por ello, la Conferencia convocó a una sesión extraordinaria en Cuatro Ciénegas, Coahuila. El presidente Fox, estaba dispuesto a participar en la convención hacendaria. No obstante, pidió un tiempo para analizar las propuestas. <i>Una reforma del Estado al margen de la cuestión de los recursos</i>. El 18 de agosto, antes de la reunión de la Conago, el secretario de Gobernación presentó a los mandatarios un proyecto de "adecuación constitucional". Una propuesta de fórmula competencial mixta. Solicitaba el respaldo de los gobernadores a una iniciativa de reforma al artículo 124 constitucional, cuya nueva redacción diría: "Las facultades de la Federación y de las entidades federativas se sujetarán a las siguientes bases: I. Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales podrán ser ejercidas por los Estados, tomando en cuenta su capacidad, determinada con base en lo dispuesto por la ley. Los estados pueden legislar siempre y cuando la Federación no ejerza su facultad, o hasta donde la ejerza tratándose de educación, cultura, salubridad general, seguridad pública, protección civil, al medio ambiente, deporte, asentamientos humanos y desarrollo urbano, promoción y estímulo al desarrollo económico, turismo y recursos forestales. II. Las entidades federativas tendrán facultades exclusivas en la regulación de: a) estado civil; b) función notarial; e) registro público de la propiedad; d) instituciones de asistencia privada; e) titulación y autorización del ejercicio profesional; f) transporte; g) vivienda; h) desarrollo regional; i) ocupación y enajenación de terrenos baldíos; j) atención a la juventud; k) servicios de seguridad prestados por empresas privadas; y 1) las demás que establezca esta Constitución y las leyes federales".</p>	<p>Mandatarios del PRI, el PAN y el PRD.</p>
<p>Segunda sesión extraordinaria Cuatro Ciénegas 20 de agosto de 2003</p>	<p>El texto dejaba de lado el origen real de los conflictos: la cuestión de los recursos fiscales. Los mandatarios rechazaron el documento de Gobernación, pues posponía lo más importante a su juicio: la modificaciones en materia de hacienda pública. La carencia, había sido subrayada por la propia Segob: La propuesta de adecuación constitucional sólo contempla el aspecto competencial, que servirá como base para discutir los cambios constitucionales necesarios para el sistema hacendario. Los asistentes volvieron a poner en el centro, el tema de la "Convención Nacional Hacendaria". Firmaron un documento de acuerdos, que reconoce como fundamental, entre las tareas de la reforma del Estado, el fortalecimiento del sistema federal a cuyo impulso se comprometieron los participantes. Ratificaron su voluntad de construir, mediante amplios consensos una renovación del sistema federal, para que sea cooperativo, gradual, diferenciado y participativo, por lo que propusieron establecer un mecanismo conjunto de trabajo. Quedó acordado un cronograma de reuniones para acordar proyectos de reformas constitucionales y legales. La agenda se resume en cinco puntos: 1) reconocer el sistema federal; 2) aplicar la fórmula del régimen residual del artículo 124 constitucional, para que se enriquezcan y amplíen las facultades de las entidades federativas y, en su caso, se revise y regule el catálogo de facultades concurrentes"; 3) proponer las reformas pertinentes; 4) fortalecer a las entidades federativas; y 5) redistribuir desde las normas constitucionales, las competencias en materia hacendaria, para sustentar en el pacto federal y en las constituciones locales, las atribuciones hacendarias de los estados y de la Federación, y dar sustento a la propuesta de la Convención Nacional Hacendaria. Fox, suscribió el acuerdo. En el calendario de la Conago quedaron previstas las sesiones para precisar los términos de la Convención. En estas condiciones, era previsible que la Conago se convirtiera en el espacio de negociación entre los mandatarios locales y el Ejecutivo federal.</p>	<p>El presidente Fox y 25 gobernadores. Una vez más estuvo presente el grupo de gobernadores panistas, aunque con menos virulencia en sus críticas y pretensiones en sus demandas.</p>

Undécima reunión ordinaria Monterrey 30 de septiembre de 2003	Su objetivo era la emisión de la convocatoria a la Convención. El gobierno federal exigió incorporar al Consejo Directivo de la Convención a cuatro funcionarios suyos. La negativa de los gobernadores provocó la cancelación de la asistencia del presidente Fox y la amenaza de desmembramiento de la Conago misma. Finalmente, la Conferencia se plegó a la demanda del Ejecutivo y las diferencias se disiparon. No era para menos la resistencia de los gobernadores. La reunión fue accidentada porque representó el cenit de la Conago y el momento en el que perdió la iniciativa y el control respecto a la Convención Nacional Hacendaria. Al margen de diversos asuntos como los emigrantes y los desastres naturales, los acuerdos modifican la integración del Consejo Directivo, en el que los seis gobernadores miembros quedarían en minoría, al compartir su participación con el presidente y con cuatro funcionarios federales, los presidentes de las cámaras del Congreso de la Unión, tres legisladores locales y tres presidentes municipales. El Consejo quedó facultado para evaluar las propuestas ejecutivas "validándolas" (es decir, para vetarlas o aprobarlas). Las decisiones serán tomadas por consenso. Los gobernadores perdieron la iniciativa y la Conago, la capacidad de organizar una Convención conducida desde la periferia. Vicente Fox y Santiago Creel se congratularon por la disposición de diálogo y apertura de los gobernadores y, en un comunicado, el presidente destacó su voluntad de reunirse con los gobernadores y otros actores políticos en el mismo ambiente de respeto y cordialidad. Sin el control de su propia agenda y habiendo perdido la iniciativa de la Convención, la Conago debió aceptar también la pérdida del espacio y el calendario. En Palacio Nacional, el 28 de octubre, el presidente Fox, los presidentes de las cámaras de Diputados y Senadores, los gobernadores de los estados y el jefe de Gobierno del D. F., los integrantes de las juntas de Coordinación Política de ambas cámaras, el presidente de la Conferencia de Congresos y Legisladores Estatales y los presidentes de las organizaciones que conforman la Conferencia Nacional de Municipios de México, convocaron a la "Primera Convención Nacional Hacendaria". El acuerdo sobre el que se fundó la convocatoria es apenas, una coincidencia sobre la agenda a discutir y la identidad de los participantes. Los resultados alcanzados serán suscritos por los convocantes para encauzarlos al proceso legislativo y se harán del conocimiento de todos. El texto inicia con un capítulo de antecedentes sobre el federalismo, desde la independencia hasta la Declaración de Mazatlán. El Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006 del gobierno federal; la Declaración de Cuatro Ciénegas. El propósito y alcance de la Convención serían un desarrollo económico más dinámico y justo y la formulación de propuestas que en su caso, podrán ser encauzadas como iniciativas legislativas. Define 12 objetivos que incluyen reformas constitucionales, definiciones políticas y, mayormente, innovaciones técnicas. Los temas serán: gasto público, ingresos, deuda pública, incluidos originalmente por la Conago, y patrimonio público, modernización y simplificación de la administración hacendaria, colaboración y coordinación intergubernamentales, y transparencia, fiscalización y rendición de cuentas. La estructura suma al Consejo Directivo una coordinación técnica a cargo del secretario de Hacienda y Crédito Público, una dirección ejecutiva a cargo de quien designe el Consejo, las mesas de análisis y propuestas, una por cada tema general y las comisiones técnicas designadas por dichas mesas. El protagonista principal y beneficiario de la Convención, será el gobierno federal.	
Décima segunda reunión ordinaria Durango	La cuestión clave que se planteó la Conago, fue la recuperación de una agenda propia. Los gobernadores volvieron a la defensa de sus intereses económicos: solicitaron "de manera respetuosa" al presidente Fox, que la Secretaría de Hacienda ofreciera una explicación cabal y concreta respecto a las cifras de los excedentes petroleros. Simultáneamente, rechazaron los préstamos de Banobras que les había ofrecido la SHCP, como anticipos financieros sujetos a intereses, y solicitaron que, en cambio, dichos recursos les fueran ministrados directamente, como anticipos de las participaciones del 2004. Igualmente, propusieron revisar las reglas de operación del Fondo Nacional de Desastres. Fue notoria la presencia de un doble lenguaje de los voceros del gobierno federal: el secretario de Gobernación y el de Hacienda.	
Décima tercera reunión ordinaria Puebla 8 de diciembre de 2003	Los gobernadores subieron el tono de sus demandas. El acta de acuerdos asegura que: con ánimo de unidad y en interés de la nación se debatieron temas sustantivos de la agenda nacional hasta llegar por consenso a diversos compromisos. Entre los que destacan tres acuerdos relacionados con los emigrantes mexicanos. El punto más delicado, resultó de la propuesta del gobernador de Tamaulipas de suprimir las delegaciones federales en los estados y destinar los recursos ahorrados a fortalecer las haciendas estatales. Los estados pueden atender sus funciones con mayor eficiencia, eficacia y menor costo. Se acordó solicitar una reunión con el presidente de la República y el secretario de Gobernación, así como analizar la situación de los tiempos de radio y televisión. Según el de Nuevo León, esta redistribución implicaría el traslado de 35 mil millones de pesos. Algunos gobernadores panistas, como el de Aguascalientes, se opusieron a la propuesta supuestamente consensuada. La reunión se celebró en el contexto de la controversia sobre la reforma fiscal en la Cámara de Diputados y el conflicto interno del PRI, que desencadenó la destitución de Gordillo, quien acudió con los gobernadores de Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz, Sinaloa, Hidalgo y Coahuila para convencer a sus pares de la necesidad de promover una reforma fiscal. La división del PRI y la contienda por la candidatura a la presidencia de la República, hicieron que el grupo se polarizara. Esta controversia hizo pasar a segundo término, la disputa frente al Ejecutivo federal.	

Fuente: Elaboración propia, con información de Fernando Pérez Correa., "Hacia la Convención Nacional Hacendaria", en *Este País*, febrero-marzo 2004., pp 5-24

5.2 Federalismo Educativo.

La falta de equidad en la distribución de recursos a los estados por parte de la Federación, se aprecia y agudiza en los rubros educativo y de salud. El problema de fondo, es el bajo presupuesto del que se dispone. Ante esta difícil situación, Alfonso Sánchez Anaya (Tlaxcala), José Murat (Oaxaca) y Ricardo Monreal (Zacatecas), anunciaron que interpondrían sendas controversias ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para retornar a la Federación, la responsabilidad presupuestaria en materia de salud y educación básica, debido al desinterés del gobierno federal para elevar las partidas a estados y municipios, y la dificultad de cubrir las demandas con recursos estatales.³⁵⁰

El gobierno federal, argumentó en todo momento, la falta de recursos financieros. La existencia de un subejercicio fiscal en áreas prioritarias en el 2001 -acreditado por la Cámara de Diputados-, entre las que destaca la Secretaría de Educación Pública (SEP) con por lo menos 1,500 millones de pesos, acrecentó la molestia de los gobernadores de Tlaxcala y Oaxaca, por los recortes en el gasto. Esto fue utilizado por la SEP, como una razón más para influir en los legisladores a que se aprobara la reforma hacendaria..³⁵¹

El proceso de federalización iniciado en 1992, con el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa, descentralizó el aspecto educativo a los estados con una asignación presupuestal centralizada. La Federación se comprometió a seguir sosteniendo el sistema y canalizar los recursos para pagar a los maestros, construir escuelas y hacer frente a la creciente demanda. La controversia concluyó con el anuncio del secretario de Educación Pública, Reyes Tamez Guerra, sobre la inclusión en el presupuesto aprobado para el 2002, de partidas suficientes para las entidades. Ésta se reactivó nuevamente con la modificación del artículo 122 constitucional, que obliga al gobierno del Distrito Federal a hacerse cargo del gasto educativo. Las demandas por mantener el fondo de fortalecimiento y la devolución de atribuciones a la Federación, ilustran la

³⁵⁰ Alfonso Sánchez Anaya, reivindicó la legalidad de esta medida extrema. El acuerdo educativo suscrito en 1992, no elimina esta posibilidad, particularmente cuando hay incumplimiento de una de las partes. José Murat también se declaró incapaz, era prácticamente imposible por la inviabilidad para contratar deuda pública, misma que en Oaxaca ascendía a alrededor de 1,270 millones de pesos. *La Jornada*, 18 de diciembre de 2001.

³⁵¹ El dirigente nacional del PAN -Luis Felipe Bravo Mena-, negó que la iniciativa de egresos se hubiera usado como presión: la posición de los gobernadores es de *niños caprichudos e inmaduros*, si no pueden con el cargo que pidan licencia. Fueron elegidos para resolver problemas, no para hacer caprichos ni faramallas demagógicas y ganarse unas notas. *La Jornada*, 19 de diciembre de 2001.

persistencia del centralismo y las relaciones de dependencia que aún subsisten en los estados respecto a la institución presidencial.

5.3 Procesos Electorales Locales.

Entre 1982 y 1988, el régimen se enfrentó a procesos electorales estatales que representaban una presión desde fuera del poder priísta. A la crisis política de 1988 originada por la ruptura y los competidos e impugnados comicios presidenciales, se sumó la económica de 1995, que continuó con el llamado efecto dominó, marcado por las sucesivas derrotas del PRI en los estados y en el Distrito Federal. El saldo más importante en el aspecto electoral, fue una agenda de reformas que redujo la “dinámica política hipermayoritaria” al permitir por primera vez, el avance opositor en municipios y congresos locales.³⁵²

Las reformas electorales ampliaron las oportunidades de participación para ciudadanos y partidos cada vez más diversos, y acotaron el poder de los gobernadores para incidir en los resultados. Desde 1996, los ciudadanos se encuentran al frente de la organización electoral. Las constituciones y leyes de los estados en la materia, deben garantizar un conjunto de principios y condiciones consecuentes con los prescritos a nivel federal. Entre los que se contemplan:

- Autonomía e independencia de las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y la resolución de controversias en la materia.
- Financiamiento público equitativo para los partidos políticos.
- Condiciones de equidad en el acceso de los partidos a los medios de comunicación.
- Fijación de criterios para determinar límites a los gastos de los partidos en las campañas electorales.
- Tipificación de delitos y faltas electorales, incluyendo las sanciones aplicables.

³⁵² De 1988 a 1993, las "mayorías calificadas monocolors" en los congresos locales se redujeron de 31 a 23. En 1988, el PRI perdió 39 municipios, entre ellos capitales como Mérida y Chihuahua; en 1989, el PRD triunfó en 80 municipios en Michoacán y Oaxaca, y en 1994, el PAN alcanzó más de 100 alcaldías. Los descensos del PRI en los comicios municipales y legislativos fueron sintomáticos: en Oaxaca del 72.7% en 1992, al 41.2% en 1995; en Zacatecas del 65.4% al 47%; en Veracruz del 70% al 55%. Véase a Alonso Lujambio (con la colaboración de Vives Segl Horacio), *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*. Océano, México 2000, 191 pp.

Una revisión general de la normatividad electoral local muestra cómo en los últimos años, los gobernadores han perdido cada vez más influencia, sobre todo para intervenir en la designación de las autoridades comiciales. Si bien, los estados son autónomos en todo lo que concierne a su régimen interior (artículo 40 constitucional), muchos han repetido la legislación federal e incluso han ido más adelante. En Jalisco, Nuevo León, Sonora, Sinaloa y Yucatán, se contempla la convocatoria abierta a la ciudadanía para proponer a los candidatos a consejero electoral. En 1996, al menos la mitad de los estados podía proponerlos, hoy día sólo los de Chihuahua y Guanajuato detentan dicha facultad. En una veintena, el Ejecutivo estatal nombraba al presidente del consejo, en el 2003 ninguno tuvo esa injerencia. Respecto a los tribunales electorales, son los congresos o los propios tribunales de justicia locales quienes se encargan mayoritariamente de su conformación, lo que incrementa su autonomía e independencia. Pese a todo lo anterior, los gobernadores aún cuentan con muchos recursos para influir en los resultados.³⁵³

La creciente competitividad en las entidades está cambiando los incentivos, el funcionamiento de las instituciones, el comportamiento de los actores y los valores de la sociedad en su conjunto. Los comicios, cada vez tienen que ver menos con los votos y más con los medios de difusión, las interpretaciones y movilizaciones. Hasta hace poco, se resolvían independientemente de lo que acontecía en las urnas. Los partidos apostaban más a elementos extralegales como el descrédito y a la voluntad presidencial para calificar las elecciones, que al intento de validarlas legítimamente. Los espacios ganados por la oposición de manera legal, tenían que buscar en el reconocimiento presidencial su validez. La centralización de la negociación postelectoral, deterioró enormemente la credibilidad.

La periferia ha enfrentado sistemáticamente los intentos de restauración concentradora del poder presidencial, activando importantes contrapesos para influir en la actuación gubernamental. Las victorias de la oposición en los estados, rompen en principio con la subordinación tradicional de

³⁵³ La integración de los institutos estatales electorales, no siempre coincide con lo que se ha logrado en el Instituto Federal Electoral (IFE) en materia de honestidad, imparcialidad y equilibrio. De ahí, la necesidad de federalizarlo realmente, para evitar que los gobernadores puedan hacer un manejo arbitrario de la soberanía estatal. Los estados federados son autónomos, no soberanos. Si lo es, en cambio, con toda la relatividad del caso dada la globalización, el todo federal. El Instituto es federal en la medida que se encarga de organizar las elecciones presidenciales, y de senadores y diputados al Congreso de la Unión. No obstante, debiera adquirir un rol auténticamente federal que involucre también, las de gobernadores, presidentes municipales y congresos locales, para contrarrestar la fuerza de los cacicazgos regionales que aún mantienen una gran influencia e importantes cotos de poder, lo que generaría un ahorro al erario, toda vez que el costo de la democracia se reduciría considerablemente. Enrique González Pedrero, *Política y gobierno en el México de la transición*. Op. cit.

los gobiernos locales al centro y con el sistema vertical de lealtades políticas. La existencia de una oposición con posibilidades reales de ganar elecciones y gobernar, es decisiva para la revitalización del federalismo, y la puesta en marcha de reformas y nuevos estilos de gobierno. El número de capitales ganadas, aumentó ampliamente. En 1999, controlaban 52 de los 100 municipios más poblados, sin contar las 16 delegaciones del Distrito Federal. Una muestra de las elecciones para gobernador en seis estados, expresa de qué forma ha disminuido el margen de triunfo entre el primero y el segundo lugar (a mayor margen menor competitividad), al pasar de 68% en 1985, a un promedio de 7% en el 2003.³⁵⁴

El primer estado que inauguró la alternancia fue Baja California, donde el PAN gobierna desde 1989, aún cuando pierde frente al PRI la alcaldía de Tijuana. En Jalisco (1995) -tercera entidad en importancia del país-, Querétaro, Guanajuato (1992) y Aguascalientes (1998), lleva dos periodos consecutivos. A nivel municipal, gana Chihuahua en 1986 y la gubernatura en 1992, misma que pierde en 1998, al igual que Ciudad Juárez, municipio que controlaba desde 1989. En 1997, triunfa en Nuevo León, pero cae en el 2003. El PRD, conserva los gobiernos del Distrito Federal y Zacatecas. En Tabasco, avanzó a tal grado que detonó una de las movilizaciones postelectorales más importantes de la izquierda en los últimos años.

El Distrito Federal dejó de estar sujeto a un régimen político de excepción, sin que ello haya implicado modificar su naturaleza jurídica como capital y sede de los Poderes Federales. La reforma de 1996, otorgó a los órganos locales mayor capacidad de autogobierno y atribuciones más amplias, reivindicando los derechos políticos de los ciudadanos e instituyendo formas directas de participación: referéndum, plebiscito e iniciativa popular. La ciudadanía capitalina, ha mantenido de tiempo atrás una amplia vocación opositora y plural. Desde 1997, la entidad es gobernada por el PRD, quien tiene la mayoría en la Asamblea y a nivel delegacional.³⁵⁵

³⁵⁴ Yemile Mizrahi, op. cit., pp 353-586.

³⁵⁵ La participación ciudadana se desdibujó, al establecer que los órganos de representación vecinal sólo podrán supervisar, evaluar y gestionar las demandas en temas relativos a algunas cuestiones urbanas como servicios y trámites político-administrativos. La capital tiene problemas que se consideran de carácter exclusivamente local y otros que adquieren una dimensión metropolitana, como es el caso del transporte público y la concreción de obras de gran magnitud como la línea B del Metro que involucra a los municipios del Estado de México, por lo que se sentaron las bases para conformar un sistema de coordinación en las zonas conurbanas regido por un procedimiento obligatorio y no protestativo.

Los comicios para gobernador reflejaron que ahí donde hubo imposición o fraude en la nominación de candidatos, los ejecutivos no pudieron retener el cargo debido a la división de las élites locales o por la ruptura con la dirigencia nacional. En parte, las victorias y fracasos son un reflejo de las decisiones locales. En el caso del PRI, el gobernador no tiene el peso de gran elector, que en su momento tuviera el presidente de la República para controlar la sucesión, aunque si ha llegado a influir de manera decisiva. El mayor dilema para el partido se centra en conciliar los intereses de candidatos de las familias políticas locales, los del gobernador y los que proceden del Congreso o de las instancias partidistas nacionales, a fin de sortear rompimientos y en consecuencia, las derrotas. Los triunfos no se pueden fincar exclusivamente en la mercadotecnia, sino en vincular buenos candidatos con un mejor partido.

Las fuerzas políticas se vieron obligadas a recurrir a otros procedimientos de nominación que les permitieran contender con candidatos con mayor arraigo y potencial, para evitar divisiones internas y posibles escisiones. El caso más representativo es el del PAN, que acostumbrado a designarlos bajo fórmulas restrictivas (contemplan sólo a sus miembros activos), planteó incorporar un método de elección abierta a toda la sociedad en Chihuahua e incluso consideró ampliarlo a otros estados. Para el PRI, la modificación de las reglas (primarias abiertas) no ha tenido el mejor de los desenlaces; esto es candidatos más atractivos, unidad y control jerárquico centralista en las regiones, sin embargo ha coadyuvado a impulsar la descentralización de la vida política local. Esta situación hizo patente, la incapacidad de varios gobernadores para elegir a sus candidatos y preservar el poder.

En San Luis Potosí, Fernando Silva Nieto intentó imponer sin éxito a un empresario de la región bajo la fórmula de unidad, ante la protesta inmediata del resto de los aspirantes que respaldaban el acuerdo alcanzado por el consejo político estatal para establecer la elección mediante consulta abierta a militantes y simpatizantes. Una vez que éste declinó, ingresó a la contienda Luis García Julián, acusado de ser el candidato del gobernador. No contaba con la militancia mínima de 10 años, ni con la experiencia en cargos de dirección partidista, propiciando la salida de varios priístas, entre ellos Elías Dip Ramé quien se convirtió en el abanderado del PRD. A pesar de que se impulsó la candidatura con una coalición, *Alianza para Todos* con el PVEM y Sociedad Nacionalista, el priísmo no pudo obtener el triunfo. También, el gobernador de Colima intervino con todos los medios a su alcance para favorecer a su candidato a través de la coacción del voto,

denostando a los contendientes de los otros partidos y difundiendo obras públicas. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en una decisión histórica invalidó el proceso.

Un solo calendario electoral, fortalecería la gobernabilidad. Toda vez que cada año, hay múltiples elecciones que engendran enormes gastos al erario y contrastan con la difícil situación económica por la que atraviesa el país. En el 2001, se realizaron 15 procesos electorales locales: para gobernador (Yucatán, Baja California, Tabasco y Michoacán) y para presidentes municipales y diputados, en 13 estados (en Oaxaca, fueron dos). Estos se caracterizaron por la permanencia del PRI, el carácter primordialmente urbano del voto panista, el resurgimiento del cardenismo y el repunte del abstencionismo que en Baja California ascendió a casi el 64%, alrededor de 1 millón 492,024 ciudadanos inscritos en la lista nominal.

De acuerdo con cifras oficiales, el promedio nacional de votación fue de 49.3%, 14.3 menos que la elección federal de 2000. En el balance final, los índices para cada partido expresan que cuando hay una mayor afluencia de electores, los sufragios de la oposición no se orientan al PRD, sino al PAN. Del total de los 22 millones 849,500 votos emitidos: el PRI captó 9 millones 406,788 (41.17%); el PAN, 6 millones 783,942 (29.69%) y el PRD, 4 millones 30,480 (17.64%).³⁵⁶

Partido	Gubernaturas				P. Municipales				Diputados Locales				Total
	94-95	%	2001	%	1998	%	2001	%	1998	%	2001	%	
PRI	Michoacán Yucatán y Tabasco	45.3	Tabasco	42.4	759	46.3	612	47.6	203	47.5	182	43.1	42.7%
PAN	Baja California	30.7		27.8	104	27.3	136	35.8	43	27.3	32	32.2	31.4%
PAN y otro			Baja California		0		6		0		14		
PAN-PRD-otro			Yucatán		0		25		0		4		
PRD		21.6		28.1	118	21.2	110	6.0	11	19.9	16	15.0	17.7%
PRD-otro			Michoacán		0		66		0		13		
Otros		2.4		1.7	14	5.2	47	10.5	0	5.3	4	9.5	8.2%

³⁵⁶ *La Jornada*, 1 de diciembre de 2001.

Las elecciones federales del 2003, se distinguieron por una elevada competitividad partidista, ausencia de propuestas y un abstencionismo cercano al 58%, reflejo de una legitimidad en descenso. La participación más baja en elecciones federales recientes: de un total de 65 millones, votaron 26 y medio; 4 de cada 10. El elector sanciona a la administración y a los candidatos, quienes privilegian la frase de impacto y el ataque mutuo en lugar del intercambio razonado de expectativas programáticas. La relevancia que el propio ciudadano confiere a los distintos poderes, determina el nivel de abstención: en los 22 estados donde se realizaron comicios exclusivamente para diputados federales, éste ascendió a 62% y en los 6, donde se optó por gobernador, se redujo al 46%. La alternancia a nivel municipal fue mayor a la presentada en procesos similares recientes, más de la mitad cambiaron de partido.³⁵⁷

En cinco elecciones, la diferencia entre el primero y segundo lugar fue menor a 4%, en promedio el partido que ganó lo hizo con el 44%. En Campeche y Sonora, se acercó al 1% entre el PAN y el PRI. Ambos partidos se dividieron poco más del 50%; el resto alcanzó casi el 15%, alrededor de 3 millones 073,811. Las preferencias ciudadanas por otras opciones, cayeron. El PVEM, obtuvo el 4.14% en los 203 distritos donde compitió sin alianza; 5 partidos no lograron el registro. El nivel de votación, se redujo 14.3%. En Yucatán y la extraordinaria de Tabasco, se superó la asistencia a las urnas en relación con la presidencial. 380 presidentes municipales en 9 entidades: el PRI, 187; PAN, 138; PRD, 38 y otros partidos, 17. El PAN se reposiciona en centro-occidente, el PRI recobra el norte pero sigue perdiendo el centro y el PRD se mantiene en el Distrito Federal y en el sur.

El PAN, ha pasado por una serie de altibajos en materia electoral. Es el único que ha perdido tanto número de votos, como porcentajes relativos respecto al PRD y el PRI. Aunque los resultados superaron los alcanzados en contiendas anteriores similares, no pudo mantener el nivel de la campaña presidencial del 2000: "por explicaciones diversas, internas y externas, locales y nacionales". En el 2001, perdió un millón 600 mil votos respecto a la elección federal y creció en

³⁵⁷ Los cargos en disputa: 500 diputados federales -300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional- seis gubernaturas (Campeche, Colima, Nuevo León, Querétaro, Sonora y San Luis Potosí); 361 diputados que conformaron 10 congresos locales y 380 presidentes municipales en 9 estados. Distrito Federal (16 delegaciones y 66 diputados a la Asamblea Legislativa), Guanajuato (46 ayuntamientos y 36 diputaciones), Jalisco (124 ayuntamientos y 40 diputaciones), Tabasco (17 ayuntamientos y 30 diputaciones), Morelos (33 ayuntamientos y 40 diputaciones) y Veracruz (210 ayuntamientos y 45 diputaciones), entre otros. Antes, se renovaron 124 alcaldías y 75 diputaciones en el Estado de México, la entidad con más empadronados del país, y por tanto, un laboratorio en donde partidos y autoridades ensayan las estrategias político-electorales que instrumentan en elecciones federales.

446 mil sufragios con relación a los comicios de 1998. El mayor incremento, 53.1% en el número de municipios ganados durante el periodo 1998-2001 con 93. Sólo el 38% de un total de 21 millones de votantes, se inclinaron por el partido. Perdió el 60% de los municipios y cargos de elección popular. Estando en el segundo lugar en Hidalgo y Quintana Roo, cayeron al tercero y cuarto respectivamente, habiendo logrado un senador de primera minoría en las dos entidades. El PAN, derrochó el respaldo ciudadano, pagando un alto costo político por los constantes errores de la administración foxista. El reposicionamiento de la vieja clase política priísta se debe al desprestigio en que ha caído, por lo que tendrá que recapitular su estrategia ante el eventual retorno del PRI.³⁵⁸

Comparado con el 2000, cuando ganó la Presidencia de la República con 14 millones 308,272 votos (39.2%) frente al PRI que obtuvo 13 millones 787,430 (37.8%), el PAN es el partido que más decrece electoralmente. En el 2003, compitió solo sin el apoyo del PVEM, alcanzando 8 millones 189,669 (30.73%). Su votación se estrechó en 7%, más de 5.9 millones en 51 distritos. Sostuvo una alta competitividad, consiguió el 35.3% de los votos en los comicios para alcaldes y el 32.9% para diputados. Es el que muestra el mayor incremento en la votación promedio de los estados, ganó las gubernaturas de Yucatán, San Luis Potosí y Querétaro; 139 diputados locales, de tener tres entidades con mayoría, sólo le quedó Guanajuato. Respecto a la legislatura anterior perdió 24 diputados, ganó 6 presidencias municipales más para sumar 138 y retuvo 56: al PRI le quitó 74 y al PRD, 8, el 42%. En el intercambio, se adjudicó 12.

Contra todos los pronósticos que en su momento vaticinaron su inminente fin, el PRI se ha recuperado electoralmente. En el 2001, fue el único partido que mantuvo e incrementó sus votos duros, a pesar de haber perdido tres de las cuatro gubernaturas que se disputaron ese año: Yucatán y San Luis Potosí con el PAN, y Michoacán con el PRD. En Yucatán, ganó la mayoría de los ayuntamientos al igual que en Chihuahua, las diputaciones y presidencias municipales. Situación similar se observó en Durango, Oaxaca, Chiapas, Tamaulipas, Puebla, Sinaloa y Tlaxcala. Recobró algunas posiciones en Jalisco, y Morelos. Triunfo en Tabasco (donde perdió

³⁵⁸ En un ejercicio de autocritica, Alejandro Vázquez, secretario de Acción Electoral del PAN, reconoció que el partido tiene problemas de estructura y operación política. La primera, sólo existe en las ciudades y municipios más importantes. La segunda, impidió prevenir que las divisiones internas derivaran en la pérdida de plazas electorales, como ocurrió en los casos de Mazatlán, Oaxaca y Tehuacan. Para contrarrestar este escenario, se creó una dirección de *marketing* electoral y subcomités municipales para establecer estructuras que lo acerquen a la ciudadanía, apuntalando otras áreas. *La Jornada*, 21 de diciembre de 2001.

puestos importantes en el 2003), Aguascalientes, Oaxaca, y con dificultades, logró retener Sonora y Campeche. En algunos casos, está ganando con un margen muy estrecho, poniéndose en duda la transparencia electoral.

En el 2003, la dirigencia nacional del PRI decidió ir en una alianza parcial con el Partido Verde Ecologista (PVEM) que abarcó 97 distritos federales. Obtuvieron el primer lugar con el 34.5% de los votos, en realidad no mejoró su desempeño: tuvo el mismo porcentaje de hace tres y seis años. En números absolutos, incluso hay una disminución de más de 3.8 millones. Sin embargo, aumentó el número de distritos ganados en 32, en total 163, el 54%. En los 203 distritos que disputó, computó 6 millones 166,358 (23.14%) a los que sumaron los 3 millones 637,685 de la *Alianza para Todos* que suscribió con el PVEM (13.65%), el mismo que tres años antes -en el 2000- se uniera oportunamente al PAN en la controvertida *Alianza por el cambio*. El PRI triunfó en Colima y Nuevo León, donde la ventaja con el PAN fue de 23% con el 58% de los votos, ganando municipios importantes que compensan las pérdidas. De 187, ya gobernaba en 109; al PAN le arrebató 62, al PRD 12 y a los otros partidos 4; retuvo el 53%.³⁵⁹

Durante el 2001, el PRD aumento a 29 los municipios ganados. Si no es por Zacatecas y Michoacán, así como por las alianzas que realizó con otras fuerzas en Nayarit, Chiapas y Yucatán y el 46% de Tabasco, el arqueo es más negativo que positivo. En el 2003, tuvo un porcentaje similar al de 2000, tan sólo un punto arriba: disminuyó en 2.2 millones, aunque incrementó de 28 a 55 los distritos ganados. Su ámbito geográfico de influencia se redujo: en 24 estados no logró ningún distrito; en 120 contó con menos de 10% y en 5 más, no alcanzó el 20%. Una baja significativa en la mayoría de los estados y una victoria contundente en el Distrito Federal. El PRD, consiguió 4 millones 694,365 (17.61%): presidentes municipales (15.5%) y diputados (21%). Ganó 38 municipios, en 14 ya gobernaba: 13 se los quitó al PRI, 9 al PAN y 2 a otros partidos, retuvo el 40%. En el intercambio, adquirió uno más del PRI y otro del PAN.

El resto de los partidos, especialmente el PVEM por su alianza con el PRI, acrecentó sus victorias: gobernaban 6 municipios, no pudieron retener ninguno; ganaron 17 gracias a los 11 que le quitaron al PRI, 5 al PAN y uno al PRD.

³⁵⁹ Los *candados* ratificados en la 18 Asamblea general del PRI, que exigen a los aspirantes una militancia mínima, quedaron sin efecto al sumarse a la práctica de las coaliciones. Alberto Aguirre, "Los saldos del 2003". *Enfoque*, 31 de diciembre de 2003, p 13.

Votaciones en elecciones locales para gobernador por partido político participante, 1990 a 2004

(Miles de votos) Concepto	1990 ^a	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ^a	1997	1998	1999 ^b	2000 ^c	2001 ^d	2002 ^a	2003	2004 ^e
Número de comicios	NA	7	11	9	3	5	NA	7	10	7	5	4	NA	6	10
Votación total	NA	3 870.8	6 853.9	6 270.0	2 003.0	5 701.8	NA	7 613.7	8 664.0	7 273.1	10 093.5	4 343.4	NA	3 926.7	3 439.9
Efectiva	NA	3 770.9	6 581.9	5 983.7	1 921.1	5 560.6	NA	7 487.6	8 453.2	7 079.3	9 891.7	4 272.4	NA	3 820.9	3 342.3
Por partido político	NA	3 768.1	6 572.9	5 967.4	1 921.0	5 558.5	NA	7 486.8	8 450.4	7 070.4	9 888.1	4 269.7	NA	3 820.3	3 338.8
PAN	NA	908.5	1 154.5	1 074.5	141.3	2 673.2	NA	2 059.4	2 354.9	1 408.2	2 346.2	586.4	NA	1 475.1	419.9
PRI	NA	2 299.8	4 187.0	3 746.3	1 081.0	2 147.3	NA	2 500.9	4 136.3	2 422.0	3 205.8	2 417.9	NA	108.3	260.5
PPS	NA	22.7	148.2	65.5	1.0	4.8	NA	17.6	ND	33.8	ND	ND	NA	ND	ND
PDM	NA	37.1	ND	36.5	2.0	17.7	NA	30.7	2.0	ND	ND	ND	NA	ND	ND
PRD	NA	155.7	778.6	480.3	636.8	567.8	NA	2 292.8	1 436.4	883.7	1 622.3	47.3	NA	79.3	234.7
PFCRN	NA	13.6	134.2	132.3	18.4	44.3	NA	21.9	3.7	ND	ND	ND	NA	ND	ND
PRT	NA	5.0	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
PARM	NA	51.7	97.6	55.8	0.8	12.1	NA	ND	6.5	ND	31.2	ND	NA	ND	ND
PT	NA	4.5	27.7	47.3	19.9	65.4	NA	188.1	253.4	4.8	118.1	25.4	NA	92.0	0.0
PVEM	NA	ND	ND	118.7	0.6	16.9	NA	287.8	71.4	6.8	54.4	3.3	NA	1.0	2.3
Coalición ^f	NA	261.7	17.7	31.3	ND	ND	NA	ND	167.1	2 311.1	2 196.1	1 174.5	NA	1 993.7	2 348.8
Otros partidos ^g	NA	7.8	27.4	178.9	19.2	9.0	NA	87.6	18.7	ND	314.0	14.9	NA	70.9	72.6
A candidatos no registrados	NA	2.8	9.0	16.3	0.1	2.1	NA	0.8	2.8	8.9	3.6	2.7	NA	0.6	3.5
Anulada	NA	99.9	272.0	286.3	81.9	141.2	NA	126.1	210.8	193.8	201.8	71.0	NA	105.8	97.6

^a No se efectuaron elecciones para gobernador.

^b En Guerrero ganó la coalición PRI-PRS, contabilizada para el PRI y en Baja California Sur ganó la coalición PRD-PT, siendo contabilizada para el PRD.

^c Incluye al Distrito Federal para Jefe de Gobierno con candidatura común por los partidos PRD, PT, CD, PSN, PAS y PCD. Para el caso de Gobernador en Chiapas, ganó la Alianza por Chiapas PAN-PRD-PVEM, contabilizada en otros partidos.

^d En Yucatán ganó la candidatura común PAN-PRD-PT que fue contabilizada para el PAN.

^e Resultados preliminares al mes de julio.

^f En 1991 se coaligaron los partidos PAN, PRD y PDM, en San Luis Potosí y el PPS y PRD en Guanajuato. 1992 se refiere a la coalición PAN y PRD en Tamaulipas. En 1993 se integró la coalición PRD-PARM-PDM, para la elección de gobernador de Coahuila de Zaragoza. En 1998 se coaligaron en Aguascalientes el PT-PVEM, en Chihuahua el PCDP-PT y en Veracruz-Llave el PT-PVEM. En 1999 se coaligaron para elegir gobernador en Baja California Sur. El PRD-PT; en Guerrero PRI-PPS y PRD-PT; en Hidalgo. PAN-PVEM y PRD-PT; en el Estado de México PAN-PVEM y PRD-PT; en Coahuila de Zaragoza PAN-PRD-PT-PVEM y en Nayarit PAN-PRD-PT-PRS. En el año 2000, para Jefe de Gobierno en el Distrito Federal se coaligaron PAN-PVEM; para gobernador de Guanajuato PRD-PT-CD-PAS y en Chiapas PAN-PRD-PT-PVEM. En el 2001, para gobernador de Baja California, se coaligaron PAN-PVEM y CD-PAS. En 2003 incluye las coaliciones de PRI-PVEM en Querétaro de Arteaga y Sonora y PRI-PVEM-PLM-PFC en Nuevo León, así como las del PRD-PMP en Campeche y Querétaro de Arteaga y PRD-PT-CD-PAS en San Luis Potosí. Para 2004 se contemplan las coaliciones del PAN con PRD y Convergencia en Chihuahua y Oaxaca; del PRI con PVEM y PT en Chihuahua, Zacatecas, Aguascalientes y Oaxaca; del PRD con Convergencia en Durango y Aguascalientes.

^g Los partidos locales que han participado en contiendas electorales: en 1991, el PLR en Nuevo León; en 1992, el PCDP de Chihuahua y en Zacatecas el FDZ; el PCG, el PEG, el PPG en el estado de Guerrero; el PPN y el PRS en el estado de Nayarit. En 2000 en Morelos el Partido Civilista Morelense; en 2001 en Yucatán el Partido Alianza por Yucatán y en Baja California el PBC. En 2003 se incluye la votación del CD, PSN, PAS, PFC, PMP y Liberal Mexicano.

NA No aplicable.

ND No disponible.

FUENTE: PR. Cuarto Informe de Gobierno, 2004. Anexo. México, D.F., 2004.

Votaciones en elecciones locales para diputados por partido político participante, 1990 a 2004

(Miles de votos) Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 ^a
Número de comicios	7	10	14	8	10	15	7	11	14	6	13	13	6	12	14
Votación total	2 537.4	3 785.7	9 775.6	4 779.9	10 436.6	11 546.8	5 079.9	10 396.3	10 648.9	2 918.8	20 832.4	9 927.0	2 657.9	15 176.2	4 730.8
Efectiva	2 517.6	3 711.4	9 399.6	4 601.9	10 216.3	11 171.3	4 904.8	10 146.5	10 344.4	2 795.4	20 395.6	9 614.7	2 552.2	14 815.7	4 581.8
Por partido político	2 516.6	3 709.1	9 392.2	4 592.5	10 202.3	11 162.7	4 901.8	10 141.3	10 341.2	2 795.0	20 378.9	9 610.0	2 551.6	14 808.3	4 577.3
PAN	406.8	780.6	2 055.9	806.0	2 807.2	4 046.6	1 328.5	1 770.2	2 971.8	257.7	6 595.8	2 738.9	516.4	4 939.9	1 019.1
PRI	1 630.1	2 372.7	5 863.0	2 830.7	4 993.1	5 099.8	2 121.7	4 112.7	4 727.9	1 429.4	6 797.8	4 103.9	874.9	2 012.6	230.8
PPS	51.7	30.7	157.3	64.0	58.3	16.0	30.8	36.0	ND	6.2	ND	ND	ND	ND	ND
PDM	25.4	43.9	ND	35.7	54.7	22.8	20.0	103.6	3.1	ND	ND	ND	ND	ND	ND
PRD	253.0	221.3	883.2	501.4	1 575.3	1 392.7	990.5	3 122.3	2 052.0	492.4	3 429.1	1 073.1	578.9	3 068.8	341.7
PFCRN	107.9	125.7	204.1	122.2	99.1	130.4	71.5	124.2	7.0	ND	ND	ND	ND	ND	ND
PRT	NA	5.5	2.2	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
PARM	41.7	45.2	157.7	69.2	63.1	46.3	0.9	5.4	11.9	ND	118.3	ND	ND	ND	ND
PT	NA	3.9	39.2	44.5	324.9	258.1	137.5	302.9	360.5	12.7	455.6	406.7	76.1	418.0	6.3
PVEM	NA	ND	ND	64.4	190.2	78.7	139.1	518.6	170.0	31.4	360.5	198.8	71.0	574.1	11.6
Coalición ^b	NA	76.4	17.9	ND	ND	ND	ND	ND	ND	313.6	1 831.4	774.2	434.3	3 020.5	2 841.4
Otros partidos ^c	ND	3.2	11.7	54.4	36.4	71.3	61.3	45.4	37.0	251.6	790.4	314.4	ND	774.4	126.4
A candidatos no registrados	1.0	2.3	7.4	9.4	14.0	8.6	3.0	5.2	3.2	0.4	16.7	4.7	0.6	7.4	4.5
Anulada	19.8	74.3	376.0	178.0	220.3	375.5	175.1	249.8	304.5	123.4	436.8	312.3	105.7	360.5	149.0

NOTA: Debido al redondeo de las cifras, las sumas de los parciales pueden no coincidir con el total.

^a Resultados preliminares al mes de agosto.

^b Para la elección de diputados locales se registraron las siguientes coaliciones: en 1991 PPS y PRD en Guanajuato; y en 1992 PARM y PCDP en Chihuahua. En 1999 en Baja California Sur PRD-PT; en Hidalgo PRD-PT; en Coahuila de Zaragoza PAN-PVEM-PT; en Nayarit PAN-PRD-PT-PRS. En el año 2000 en Campeche PT-CD-PAS; en Colima PT-PAS-PSN-PCD-CD; en el Distrito Federal, PAN-PVEM; en Guanajuato PRD-PT-CD-PAS; en Morelos PRD-PCD-CD-PSN; en Nuevo León PRD-PAS-PSN-CD; en Querétaro de Arteaga PT-CD-PSN; y en San Luis Potosí CD-PSN-PAS. En el año 2001, en Baja California PAN-PVEM y CD-PAS. Para el año 2002 se dio la coalición PRD-PT en Baja California Sur y PRI-PVEM en Guerrero. En 2003 se incluye la votación para las coaliciones PRI-PVEM en el Estado de México, Querétaro de Arteaga, San Luis Potosí, Sonora y Tabasco; y PRI-PVEM-PLM-PFC en Nuevo León. Para 2004 se registran las siguientes coaliciones: PAN-PRD-Convergencia en los estados de Chihuahua y Oaxaca; PRI-PAY en Yucatán; PRI-PVEM-PT en Chihuahua, Zacatecas, Aguascalientes y Oaxaca; PRI-PT-PVEM-PBC en Baja California; PRD-PT-Convergencia en Durango y PRD-Convergencia en Aguascalientes.

^c Los partidos locales que han participado en contiendas electorales: en 1992, el PCDP de Chihuahua; en Zacatecas el FDZ y en Coahuila de Zaragoza la Unión Democrática Coahuilense; el PT participa como partido local en el estado de Durango. En 1998 en Zacatecas el Partido Democrático Popular; en Chihuahua el PCDP; los partidos: PRS y PBC y Progresista de Baja California; en Chiapas los partidos: Democrático Chiapaneco y Frente Cívico y el PDM. En 1999 en Baja California Sur el Partido Movimiento de Renovación Política Sudcaliforniano; en Coahuila de Zaragoza los partidos: Unión Democrática Coahuilense y Cardenista Coahuilense; en Nayarit el Partido Movimiento Electoral del Pueblo y en Guerrero el Partido de la Revolución del Sur. En 2000 en Morelos el Partido Civilista Morelense, y en San Luis Potosí los partidos Nava Partido Político y Conciencia Popular. En 2001 en Yucatán el Partido Alianza por Yucatán y Partido Yucateco; en Baja California el PBC y en Durango el Partido Duranguense. En el 2003 se incluye la votación de los partidos CD, PSN, PLM, PAS, PMP, PFC y algunos partidos políticos locales. En 2004 las cifras corresponden a la coalición PRI-PAY.

NA No aplicable.

ND No disponible.

FUENTE: PR. *Cuarto Informe de Gobierno, 2004. Anexo.* México, D.F., 2004.

Votaciones en elecciones locales para ayuntamientos por partido político participante, 1990 a 2004

(Miles de votos) Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 ^b
Número de comicios	11	13	7	11	13	6	13	13	6	12	14
Votación total	7 808.7	11 474.0	5 251.6	10 645.8	9 607.0	2 947.6	20 974.3	10 010.1	3 019.7	15 350.6	3 374.0
Efectiva	7 683.5	11 128.3	5 069.2	10 460.7	9 378.1	2 875.2	20 513.2	9 737.5	2 906.5	14 972.5	3 293.0
Por partido político	7 678.3	11 113.0	5 065.2	10 456.8	9 370.3	2 874.7	20 469.2	9 732.6	2 906.4	14 959.7	3 292.5
PAN	2 072.3	4 078.7	1 366.3	3 526.4	2 616.0	279.3	6 511.3	2 795.5	688.5	4 999.4	862.1
PRI	4 098.7	4 925.8	2 201.1	4 120.1	4 424.9	1 458.6	6 954.8	4 103.3	914.4	2 599.5	349.8
PPS	18.9	19.7	31.1	19.0	ND	6.8	ND	ND	ND	ND	ND
PDM	28.8	24.9	18.1	88.0	2.6	ND	ND	ND	ND	ND	ND
PRD	1 032.5	1 409.6	1 059.5	2 019.7	1 828.2	589.8	3 574.5	1 123.8	573.9	3 090.2	269.1
PFCRN	41.5	120.7	15.1	40.8	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
PRT	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
PARM	46.0	12.8	0.3	0.3	10.5	ND	124.2	ND	ND	ND	ND
PT	206.4	291.6	135.0	325.9	330.2	47.2	461.2	368.6	85.7	382.1	18.2
PVEM	28.0	73.2	128.1	182.1	89.5	19.6	320.8	173.7	79.9	467.6	8.8
Coalición ^c	ND	ND	ND	ND	5.1	255.8	1 678.8	794.0	532.4	2 548.5	1 524.0
Otros partidos ^d	105.2	156.0	110.6	134.5	63.3	217.6	843.6	373.7	31.6	872.4	260.5
A candidatos no registrados	5.2	15.3	4.0	3.9	7.8	0.5	44.0	4.9	0.1	12.8	0.5
Anulada	125.2	345.7	182.4	185.1	228.9	72.4	461.1	272.6	113.2	378.1	81.0

^a Excluye 6.9 miles de votos de las elecciones extraordinarias celebradas en Yucatán para presidentes municipales.

^b Resultados preliminares al mes de agosto.

^c Para la elección de municipales, se registraron las siguientes coaliciones: en 1992, PPS-PRD en el municipio de Jiménez, Chihuahua. En 1999, en Baja California Sur PRD-PT; en Coahuila de Zaragoza PAN-PRD-PT-PVEM, en ocho municipios; en Nayarit PAN-PRD-PT-PRS. En 2000, en Campeche PT-CD-PAS; en Colima PT-PAS-PSN-PCD-CD y PAN-PRD, para el municipio de Armería; en el Distrito Federal PAN-PVEM, para jefes delegacionales; en Guanajuato. PRD-PT-CD-PAS, para 14 municipios; en Morelos PRD-PCD-CD-PSN; en Nuevo León PRD-PAS-PSN-CD; en Querétaro de Arteaga PT-CD-PSN y en San Luis Potosí PVEM-Conciencia Popular, para la capital del estado. En 2001, en Chihuahua PAN-PRD en 11 municipios, PRD-PT para Práxedes G. Guerrero, PT-PVEM para Juárez y CD-PSN para Chihuahua. En el año 2002 se dio la coalición PRD-PT en Baja California Sur, PRI-PVEM en Guerrero; Coahuila de Zaragoza 12 candidaturas comunes entre diversos partidos políticos; en Hidalgo PRI-PVEM en 9 municipios. En 2003 incluye la votación de la Alianza del PRI-PVEM en el Estado de México, Querétaro de Arteaga y Tabasco, algunos municipios de San Luis Potosí y Jalisco PRI-PVEM-PLM-PFC en Nuevo León. Para 2004 se contemplan las coaliciones formadas por el PAN (por la coalición formada en Chihuahua con el PRD y Convergencia); por el PRI (por las coaliciones formadas en Yucatán con el PVEM, en Chihuahua y Zacatecas con PT y PVEM y en Baja California con PT-PVEM y PBC), por el PRD (por su coalición que formó en Durango con PT y Convergencia). Cabe destacar que se realizarán elecciones extraordinarias en cuatro municipios, tres en Yucatán y uno en Zacatecas.

^d Los partidos locales que han participado en contiendas electorales: en 1992, el PCDP de Chihuahua; en Zacatecas el FDZ; y en Coahuila de Zaragoza la Unión Democrática Coahuilense. En 1998 en Zacatecas el Partido Democrático Popular; en Chihuahua el PCDP; en Baja California los partidos: de la Revolución Socialista, de Baja California PBC y Progresista; en Chiapas los partidos: Democrático Chiapaneco y Partido Frente Cívico y el PDM. En 1999 en Baja California Sur el Partido Movimiento de Renovación Política Sudcaliforniano; en Coahuila de Zaragoza los partidos Unión Democrática Coahuilense y Partido Cardenista Coahuilense; en Nayarit el Partido Movimiento Electoral del Pueblo; y en Guerrero el Partido de la Revolución del Sur. En 2000 en Morelos el Partido Civilista Morelense y en San Luis Potosí los partidos Nava Partido Político y Partido Conciencia Popular. En el 2001 en Yucatán el Partido Alianza por Yucatán y el Partido Yucateco; en Baja California el PBC y en Durango el Partido Duranguense. En 1992 el PT participó como partido local. En 2003 se incluye la votación de los partidos CD, PSN, PAS, PMP, PLM, PFC y algunos partidos políticos locales.

NA No aplicable.

ND No disponible.

FUENTE: PR. *Cuarto Informe de Gobierno, 2004. Anexo.* México, D.F., 2004.

5.4 Gobiernos divididos

En cada entidad, los tres principales partidos se reparten en mayor o menor medida el gobierno, las alcaldías y los congresos. A pesar de la persistente hegemonía del PRI, el Ejecutivo de las 32 entidades federativas se distribuye de una manera fragmentada: 16 el PRI (Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, Sinaloa, Durango, Colima, Hidalgo, Puebla, Estado de México, Veracruz, Tabasco, Oaxaca, Campeche y Quintana Roo), 10 el PAN (Baja California Norte, Morelos, Querétaro, Guanajuato, Yucatán, Aguascalientes, San Luis Potosí, Jalisco, Nayarit y Tlaxcala con un priísta converso), 5 el PRD (Baja California Sur, Zacatecas, Michoacán, Guerrero y el Distrito Federal) y Chiapas por la alianza de todas las fuerzas opositoras PAN-PRD-PT-PVEM. La larga marcha del cambio político en México, ha llevado a que el pluripartidismo, los gobiernos divididos y la alternancia se implanten en todos los órdenes. La confrontación entre las fuerzas políticas y los distintos niveles de gobierno es ambivalente. A lo largo del país existe un sistema multipartidista en términos formales, pero tripartidista o bipartidista (PRI-PAN y PRI-PRD) según la entidad en términos reales.

Los gobernadores tienen que negociar la aprobación de proyectos estatales, con diputados de partidos diferentes al suyo. Hasta octubre de 2000, se registraron 14 casos de gobiernos estatales divididos entre un Ejecutivo de un partido y poderes legislativos controlados por otras fuerzas políticas. Los conflictos más comunes, se relacionan con el veto de los ejecutivos locales a proyectos legislativos o los *amarres* del propio Congreso estatal al gobernador. Existe un abuso permanente de este derecho, un resabio de la operación política mayoritaria por la incapacidad de crear consensos. La gran mayoría de los gobiernos divididos, se conformaron con priístas que renunciaron o formaron alianzas con grupos opositores tradicionales, como el PAN.

En Colima, el gobernador priísta Fernando Moreno Peña vetó el 2 de enero de 1999, las leyes de Ingresos, Gasto Público y Presupuesto para el ejercicio de ese año, argumentando que los artículos 40 y 59 de la Constitución local señalan que podía vetar los decretos si le parecen contrarios a la Carta Magna local. En Jalisco, Alberto Cárdenas vetó la Ley de Fomento a la Cultura del Estado, aprobada por unanimidad del Congreso el 26 de julio de 2000, aduciendo que los diputados nunca llegaron a un consenso con él ni con el secretario de Cultura y que el nuevo

Consejo Estatal para la Cultura y las Artes le quitaba atribuciones y responsabilidades a la Secretaría de Cultura. En Morelos, antes de las elecciones locales que renovaron los poderes Ejecutivo y Legislativo, la mayoría opositora determinó llevar a juicio político al ex gobernador Jorge Carrillo Olea, acelerando la renuncia de éste. En agosto de 2000, una alianza inédita entre priístas y perredistas reformó 51 artículos de la Constitución local (casi la tercera parte), para quitarle al Ejecutivo funciones de gobierno como el derecho de veto, la discrecionalidad para manejar los fondos públicos, la exclusividad para reformar la Constitución y la designación o remoción de los miembros de su gabinete.

Otros casos de tensión fueron los de Tlaxcala y el Estado de México. En el primero, Alfonso Sánchez Anaya utilizó su derecho de veto en septiembre de 1999 para echar a andar sus proyectos particulares sin consultar a la Congreso local, según la queja de éste. En el Estado de México, Arturo Montiel también utilizó su derecho de veto para frenar una reforma electoral aprobada por el bloque opositor. Lo paradójico es que este Congreso con coalición opositora pudo arrancar consensos amplios al anterior gobernador, también priísta, César Camacho. La situación cambió a partir del veto político del PAN y del PRD, que consideraron como una "elección de Estado" el triunfo de Montiel.

Una de las tendencias novedosas en este proceso de gobiernos divididos en el orden municipal y estatal, es el creciente protagonismo de los poderes judiciales tanto federal como estatales, no sólo para frenar los excesos constitucionales de gobernadores o alcaldes, sino para consolidar nuevos mecanismos que les permitan a los ayuntamientos tener posibilidades más amplias de gobierno.

Los gobiernos divididos le han dado una nueva visibilidad a las instituciones representativas de los estados. Un indicador preocupante es que hasta el momento, no existen signos institucionales que demuestren la participación social y política. En la gran mayoría, los enfrentamientos y diferendos se han producido en los estrechos márgenes de los propios gobernantes o legisladores involucrados, sin que se haya abierto la posibilidad de que la ciudadanía opine a través de mecanismos como el referéndum o la consulta pública, mucho menos de acceso a la información que permitan una posición menos polarizada. Las decisiones se restringen a órganos de gobierno

cerrados y excluyentes entre sí, se recrea únicamente el principio de mayoría y eliminación de las minorías. La transformación de una cultura política autoritaria de negociación-subordinación, pasa necesariamente por la incorporación plural, diversa y tolerante de los ciudadanos en las políticas públicas.

En el largo proceso de transición a la democracia, es necesario que se cierre el periodo de las reformas electorales graduales y acotadas para dar paso a la reforma del poder y enfrentar con éxito la inequidad de oportunidades, la precariedad del Estado de derecho, la exclusión de sectores y actores que no han logrado concretar en el ámbito institucional sus demandas (como es el caso de los grupos y organizaciones indígenas que reclaman espacios de autonomía municipal y autogestión), el predominio del control de los esquemas corporativos y clientelares en las organizaciones sociales aún en proceso de convertirse en ciudadanizadas, o la discrecionalidad en el cumplimiento de derechos fundamentales como el de la información.



CONCLUSIONES.

El sistema presidencial en México, sumamente autoritario y antidemocrático, encontró en el apoyo popular el eje central de su reproducción. La centralización del poder en un solo individuo, es un hecho insoslayable que desde tiempos remotos, ha marcado la dinámica propia del ejercicio político y gubernamental con la anuencia explícita e implícita de los mexicanos, lo que ha contribuido al engrandecimiento y predominio de la institución presidencial en el imaginario social y colectivo. Su legitimidad deriva del origen paternalista que siempre privó en la máxima autoridad; desde el gran tlatoani, el monarca español, los virreyes hasta llegar a los presidentes. Ha sido fundamental para el desarrollo, pero también un factor importante de estancamiento y atraso. Con la preeminencia de la figura presidencial como el supremo dador, garante de la administración y el buen gobierno, siguen latentes los riesgos de inestabilidad y autoritarismo.

La institución presidencial aún conserva eficacia y reconocimiento entre la mayoría de los ciudadanos, las organizaciones y el conjunto de actores, debido a su larga tradición histórica y política que a pesar de los altibajos, la mantienen vigente como uno de los pilares del sistema político mexicano. No toda su condición es negativa, en muchos aspectos ha sido útil al país, no sólo en términos estructurales sino también a nivel de cultura política. Su presencia e influencia es palpable en todo el entramado institucional, lo que acabó por desgastarse fue la clase política y el partido. La continuidad se explicaba en la persistencia del vínculo Estado-partido, que daba sentido a todo el articulado político y social. El presidente era el personaje político y público, con mayor poder. La dependencia jerárquica que había del PRI con el presidente, y entre el partido y la administración pública, impedían una democratización plena. De ahí la necesidad de analizar estas complejas relaciones.

Al modificarse el sistema de partido hegemónico en el que se sustentaba su supremacía, el Ejecutivo perdió capacidad para promover los programas y decisiones que se requieren en el Congreso, aunque preserva el poder de la atención pública y la crítica. La existencia de un presidente que ordenaba a través de la Secretaría de Gobernación y al que se le obedecía

inobjetablemente, ha quedado atrás. En las actuales circunstancias, resulta imperioso que los partidos y el gobierno, establezcan puentes que recompongan su función y sus relaciones entre ellos y, con la ciudadanía.

Siendo el responsable directo de la administración pública, el presidente podía ejercer a plenitud sus facultades de nombramiento, y por tanto, integrar un gabinete plural con el concurso de todas las fuerzas políticas, lo que le hubiera permitido un mayor margen para negociar con el Congreso. Esta oportunidad no fue debidamente aprovechada por la inexperiencia que privaba en el equipo presidencial y en el presidente mismo, pese al discurso y a las buenas intenciones que pudiera haber tenido. En su lugar, se instrumentó un proceso de selección con criterios empresariales y una reestructuración administrativa acorde al estilo norteamericano. El resultado, la creación de toda una estructura paralela que en gran parte terminó por desaparecer al incurrir en duplicidad de funciones y en conflictos con el gabinete legal al no establecerse claramente las funciones y las líneas de autoridad que habrían de normarla.

Además, de la puesta en marcha de un programa de innovación gubernamental y calidad, que también retoma ciertos estándares del sector privado en la búsqueda por hacer más eficaz y eficiente la administración pública. Pese a las expectativas, la tan mentada "reingeniería" está siendo sobrepasada por las fallas inherentes que un proceso de tal envergadura siempre trae consigo y porque es un error equiparar al gobierno de un país tan complejo con una gran empresa. Por tanto, no se ha llegado a concretar del todo, en una mejora sustancial en la capacidad de respuesta gubernamental a los cada día más numerosos y variados requerimientos sociales.

Coexiste la visión empresarial y asistencial, la pasión por el cambio y la reticencia a instrumentarlo, la racionalidad tecnocrática y la estrategia mediática. La política ha quedado reducida a una mera transacción y el ciudadano a un contribuyente, a un cliente. Los partidos operan en razón de las expectativas del grupo gobernante, antes que en la voluntad y las demandas de sus supuestos militantes y de la sociedad en general.

Su gestión ha estado marcada por claroscuros. El ejercicio de la política en sus diversos rubros: social y económico, refleja el atraso en que nos encontramos. La realidad contraría las optimistas cifras del presidente, para quien el país se encuentra mejor que nunca, ocupando “el octavo lugar mundial en economía”, con una importante recuperación del empleo que incluye menos pobres, los cuales ya ascienden a alrededor de 70 millones.

Las instituciones relacionadas con el desarrollo y las políticas sociales, reflejan reglas y normas que dieron respuesta a relaciones añejas y no se circunscriben a algún proceso de cambio. Si bien, se abrieron grandes cauces para dar solución a los requerimientos sociales relativos a más y mejores servicios públicos. Las reformas instrumentadas no han logrado satisfacer del todo las demandas que cada vez son más numerosas, generando un ambiente de ingobernabilidad.

Lo único que destaca son los logros macroeconómicos, los cuales no se han traducido en un avance social significativo. Sin querer ser pesimista, la realidad me obliga a serlo, toda vez que éstos no son suficientes para contrarrestar el oscuro horizonte que se vislumbra, derivado de la creciente inseguridad y las desigualdades que se ahondan cada vez más, propiciando diversas formas de protesta social que van de la toma de instalaciones gubernamentales a actos de violencia como los que ya han ocurrido en Atenco, Tlalnepantla de Morelos, conflictos limítrofes y agrarios, etc. que vulneran la gobernabilidad y el Estado de derecho.

Lo anterior, constituye una señal inequívoca de debilidad e ingobernabilidad, pero también de tolerancia y respeto a la decisión popular, y del libre ejercicio de las libertades políticas y civiles. Esto no significa que el orden público pueda ser vulnerado. La violencia genera violencia, siendo un fenómeno que se está extendiendo indebidamente por la eficacia que ha demostrado para captar la atención del gobierno federal y encontrar una respuesta a sus legítimas demandas. Pasando por alto, las tensiones e inconformidades, habría que reconocer que el gobierno ha funcionado sin desequilibrios graves.

En un intento por realizar un análisis objetivo de la gestión foxista, sería un craso error demeritar de manera tajante el esfuerzo realizado en ciertos rubros para enfrentar los primitivos modos de hacer política, específicamente en lo que se refiere a una mayor apertura en la expresión de las ideas y transparencia en la información pública, lo que nos permite conocer datos y cifras que anteriormente eran inaccesibles, a los que ahora se puede acceder a través de distintos mecanismos como Internet.

Sin embargo, esto no ha ayudado en mucho para ejercer acción legal contra los culpables de los crímenes del pasado: los implicados en la masacre estudiantil de 1968 y la guerra sucia de los setenta. Tampoco se han aclarado los delitos de corrupción y lavado de dinero: el "Pemexgate", los amigos de Fox, el Fobaproa, las irregularidades encontradas en la Fundación Vamos México y la Lotería Nacional, sin contar los altos sueldos de gobernadores y alcaldes, injustificables en un país con graves carencias, lo que juega en prejuicio del régimen y su gastado discurso sobre transparencia y rendición de cuentas.

Al menos formalmente, el Poder Ejecutivo sigue a la cabeza de toda la estructura del Estado, pero no todo depende de éste, sino también de los otros poderes, sobre todo del Legislativo, cuya reforma también está pendiente. La alternancia electoral, ha concebido cambios políticos importantes: un gobierno dividido, una estructura de poderes con mayor autonomía, pero también un proceso político con pocos márgenes para construir consensos nacionales. No sólo cambió el grupo gobernante y el partido, sino la dinámica entre las partes y su composición.

La existencia de un Congreso plural y la actuación cada vez más imparcial del Poder Judicial, la cual se ha contraído momentáneamente bajo la presidencia del ministro Azuela, así como la abigarrada composición del mapa político nacional a nivel de gubernaturas y municipios, han establecido importantes frenos y contrapesos, restringiendo el amplio margen de acción con el que contaba el presidente de la República. Sin soslayar, por supuesto, la presión social ejercida a través de grandes movilizaciones, como la realizada contra la inseguridad y el desafuero de Andrés Manuel López Obrador. La debilidad

presidencial es notoria y contrastante, con el vigor que llegó a adquirir hasta hace apenas unos años.

Incluso los últimos dos presidentes prístas, cuyo control del Congreso fue más débil comparativamente con el de sus antecesores, consiguieron mayores avances en sus agendas legislativas estratégicas que los que ha logrado la administración foxista, pese a que la LVIII Legislatura (2000-2003), tuvo una notable productividad en términos cuantitativos de aprobación de las iniciativas presidenciales. Sin el potencial protagónico de sus antecesores y sin la capacidad de aglutinar los consensos y apoyos sociales necesarios, el presidente se vio seriamente disminuido e incapaz de asumir la vanguardia de un cambio real, más allá de la retórica y el discurso político-ideológico. Las iniciativas de reforma hacendaria y energética, se encuentran varadas. La primera, se quedó en un intento de miscelánea fiscal con más errores que aciertos y la segunda, a pesar de los avances no cambia de manera sustancial la crítica situación por la que atraviesa PEMEX.

No obstante, la aprobación del presidente es fundamental. Si el presidente no da su visto bueno, se necesita el voto de dos terceras partes del Congreso. Gracias al veto presidencial, el Ejecutivo y una minoría de un tercio más uno en alguna de las cámaras pueden detener a la mayoría. La consigna de que *el presidente propone y el Congreso dispone*, no es del todo una realidad. El presidente ha vetado el presupuesto de egresos y la ley de desarrollo rural, entre otras iniciativas. Esto tiene su razón de ser, en la búsqueda de una mayor estabilidad en la legislación y las políticas públicas. El Congreso constituye una alternativa idónea para equilibrar y evitar posibles desbordamientos. La incidencia del cambio legislativo no ha disminuido, son sus fuentes las que se han diversificado y no forzosamente tiene que haber acuerdo para que se produzca.

El régimen carece de mecanismos institucionales suficientes, entre otras cosas, para vincular de manera funcional tanto a los poderes Ejecutivo y Legislativo, como a las diferentes fuerzas representadas en el Congreso. La redefinición o el establecimiento de un marco normativo adecuado que regule las complejas relaciones horizontales entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y verticales entre la Federación, estados y

municipios; así como el derecho de veto de los gobernadores y del titular del Ejecutivo federal y, promueva mayores equilibrios, resulta indispensable para contrarrestar la ineficiencia, la incertidumbre y la parálisis.

El régimen presidencial podría fortalecerse y renovarse: asumirse como un gobierno moderado, institucional y políticamente controlado, no necesariamente débil, acorde con el pluralismo, que concilie verticalidad con horizontalidad y represente la diversidad de intereses políticos, económicos y sociales existentes. Esto no se logrará *trivializando* la política -como se ha hecho hasta ahora-, sino forjando los compromisos que permitan a las distintas fuerzas, aplicar políticas eficaces y eficientes que redunden en un mejoramiento continuo del nivel de vida de la población. Una presidencia reformada, no tanto en la ley sino en la práctica, con limitaciones claras de legalidad y responsabilidad frente a la sociedad.

A pesar de lo que representó para el avance democrático la experiencia electoral del año 2000, que posibilitó la alternancia, perviven muchas de las más añejas prácticas políticas. Las estructuras de dominación del mal llamado *viejo régimen*, aún se conservan. Las reglas son insuficientes, no han cambiado de forma integral y sustantiva, no son claras, no existen, se omite su cumplimiento, o bien, se utilizan parcialmente con evidentes sesgos políticos. Considerando que el cambio incremental es más viable a largo plazo, se requiere terminar con el patrimonialismo, la falta de fronteras entre lo público y lo privado, el autoritarismo, el centralismo y el corporativismo, lo que implica todo un gran movimiento nacional que recupere el arbitraje popular en importantes proyectos de ley e innove la organización o el funcionamiento de las instituciones.

Esto únicamente será posible cuando se logre un cambio en las mentalidades, y en las viciadas prácticas y hábitos que caracterizan a nuestra anquilosada clase política; se sobreponga la corresponsabilidad y el interés general al individualismo y al interés particular, y cuando se genere una participación social más incluyente que extienda el fenómeno propiamente democrático, lo que en sí mismo no es más que una utopía y un

ideal. Como es bien sabido, los hombres cuando cambian, no lo hacen al mismo ritmo que las instituciones, instrumentos y tecnologías.

La apertura no ha coincidido con transformaciones determinantes a nivel de burocracia política o de las estructuras de autoridad. La liberalización muestra sus propios límites, su éxito se ha visto obstaculizado por la existencia de resquicios autoritarios. Las posibilidades de que mute en democratización se han reducido al mínimo, no se ha podido arribar a un acuerdo de largo alcance más allá del ámbito electoral. El país está lejos de contar con un Congreso profesional, que responda a los intereses de los ciudadanos. Las negociaciones se siguen dando entre las autoridades de Gobernación y las cúpulas partidistas. El pluralismo no tiene plena autonomía, para incidir en la toma de decisiones. Muchos de los cambios tuvieron su origen en una racionalidad político-partidista, más que de eficacia gubernamental. El entramado institucional es laxo, los contrapesos no funcionan adecuadamente y la cultura política democrática no se ha fortalecido, quebrantándose la credibilidad.

La tan aludida transición a la democracia, alrededor de la cual no existe un fallo unánime respecto a su inicio o eventual concreción, no se ha reflejado en un cambio en la gobernabilidad política en México, entendida ésta como la capacidad para satisfacer las demandas de la colectividad (empleo, salarios dignos, seguridad y servicios públicos, educación de calidad, etc.), frenar y revertir la pobreza, crear mejores condiciones de vida y procesar los conflictos que se deriven de la aplicación de sus políticas. Sigue siendo relegada, en aras de un pragmatismo orientado a mantener las condiciones que permitan revivir las relaciones de dominación por parte de la clase política. En esa perspectiva, se encuentran los intentos frustrados del Presidente para acercarse al PRI y recuperar un pasado populista pero efectivo, buscando reforzar su poder.

Tendencias recientes confirmadas por algunas encuestas, revelan no sólo una recuperación significativa de la legitimidad de la institución presidencial dado el fuerte carisma de su titular, sino también un relativo fortalecimiento del presidencialismo en términos de política real y concentración de poder.

Dicha transición, basada en el discurso, la crítica, la movilización, el debate, las reformas, no ha sido más que un lento y gradual proceso de liberalización, sistemáticamente negociado. Se centró en el tema electoral y su agenda. Un proceso todavía incierto y sometido a los cálculos particulares de cada fuerza política. El régimen aún se encuentra en construcción, con un Presidente sin mayoría y un Congreso con poca capacidad para pactar. Aunque es más fructífero porque aprueba más leyes que antes, lo que acuerda no afecta los grandes problemas nacionales. Existe división de poderes, pero todavía no hay reformas que los hagan eficientes y con capacidad para colaborar y coordinarse mutuamente. Lamentablemente, el tiempo se ha agotado en disputas inútiles, desperdiciándose una gran oportunidad histórica.

Por un lado, el arraigo, la tradición y el contexto histórico, afectan los logros democráticos y, por el otro, la inexperiencia gubernamental, la redefinición de la institución presidencial y la pluralidad del Congreso, representaron un punto de partida parcialmente frustrado para superar los rezagos y cimentar las instituciones. Los nuevos problemas tienen que ver con las tentaciones totalitarias de ejercer el poder, el agotamiento institucional y las herencias, así como con una crisis de legitimidad por el incumplimiento de las promesas de campaña que ha propiciado el desencanto en amplios segmentos de la población. Los motivos: un modelo económico que no logra distribuir el ingreso y cada vez produce más pobreza, desempleo e inseguridad.

Quizá no todo ha sido tan malo, quizá lo que pasó es que la dimensión de las expectativas de la población por el cambio fueron demasiado altas, alimentadas por promesas de campaña muy ambiciosas pero sin fundamento. En este contexto, el ejercicio mediático desempeñó un papel de enorme trascendencia que coadyuvó a fincar falsas ilusiones, y al mismo tiempo, a menospreciar la imagen democrática del gobierno; resaltando la inexperiencia, el disenso y lo chusco sobre la experiencia, el consenso y lo verdaderamente importante. Elementos que en conjunto, configuraron el singular estilo personal de gobernar del presidente.

La democracia no termina en las elecciones y la alternancia no garantiza el tránsito democrático, tan sólo es el primer paso. Como se ha visto, las grandes dificultades no se resuelven solamente con la democracia. Tener un presidente de otro partido, no significa que se haya desmontado por completo el antiguo sistema. Para alcanzar la gobernabilidad democrática hay que obtener resultados, es necesario un grado de eficiencia y eficacia en la gestión pública mucho más alto que en los regímenes autoritarios; asegurando y respetando la pluralidad, la división de poderes y el apego a la ley. El país no avanzará, sin la democratización de todos sus cuadros: instituciones, clase política, partidos, cámaras legislativas y medios de comunicación.

Una Reforma del Estado que involucre no sólo leyes y actores, sino también a las instituciones, a los tres poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), y a los estados que integran la Federación, cuyos gobernadores recién se han organizado para demandar mayores competencias y recursos en materia hacendaria, educativa, de salud entre otros, buscando contrarrestar la aplastante supremacía del centro, y por tanto, del presidente de la República, en los asuntos de política interna que conciernen exclusivamente a cada estado. Se precisa redefinir el cambio, buscar la transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilidad gubernamental (sometimiento a la ley de cada uno de los participantes en el poder público).

Si bien se ha dado un gran avance, aún subsisten vicios e inercias que se deben erradicar en donde el poder del presidente, pasó a los gobernadores que transcriben añejas formas de relación. El resurgimiento de cacicazgos regionales y locales fuera del cauce institucional, entorpecen el proceso democrático y el camino hacia una nueva relación con el Ejecutivo Federal por encima de distinciones y prejuicios partidistas. Los ejemplos son variados: Roberto Madrazo en Tabasco; Víctor Cervera Pacheco en Yucatán, quien afortunadamente no logró la alcaldía de Mérida, lo que sin duda precipitó su deceso; José Murat Casab en Oaxaca, por mencionar algunos.

La alternancia y la existencia de gobiernos divididos en los estados, ha logrado contrarrestar muchos de esos usos y costumbres obsoletos que aún subsisten básicamente en las regiones más atrasadas del país. A medida que los gobernadores de los

estados puedan dotarse de instituciones y controles democráticos autónomos, se podrá avanzar en un renovado federalismo que suprima los conflictos políticos y los cotos de poder. Para evitar la oligarquización de las élites, se podrían impulsar mecanismos de democracia directa como el plebiscito, referéndum, iniciativa popular y revocación de mandato, para que los ciudadanos califiquen y evalúen en las urnas el desempeño de sus representantes y autoridades.

La democracia supone una constelación de poderes, de polos de organización y decisión más o menos independientes (descentralización política y administrativa) para la intervención en los asuntos nacionales. Los estados mostraron voluntad política para apoyar al Ejecutivo en el desarrollo nacional y regional, institucionalizándose los mecanismos de gestión y coordinación.

El foxismo ha subrayado y evidenciado los errores del priísmo en el gobierno, revalorando la importancia de la alternancia y atenuando sus propios tropiezos. Sus principales objetivos, han sido: mantener en alto la popularidad personal del mandatario y construir la candidatura presidencial para el 2006. Paradójicamente, el reposicionamiento relativo del PRI en las elecciones posteriores al 2 de julio de 2000, lo colocan como el rival a vencer, aunque esto es relativo por la decadente imagen de su candidato, Roberto Madrazo y el potencial que ha demostrado el PRD, con Andrés Manuel López Obrador. La coyuntura política está marcada por un enfrentamiento mediático entre las fuerzas políticas hacia la elección presidencial; los posicionamientos en las carreras locales previas; los escándalos de corrupción, la debilidad del Ejecutivo y la redefinición de los partidos. En tal sentido, el fortalecimiento del sistema de partidos, representa un requisito indispensable para la gobernabilidad y la transición democrática.

En suma, cada una de las variables que se estudian en este trabajo -que por la amplitud de los temas no pretende ser exhaustivo ni mucho menos-, intentaron dar una visión panorámica de la institución presidencial, inserta en un proceso de redefinición y mutación sin precedentes respecto a los poderes Legislativo y Judicial, y a los locales representados por los gobernadores de los estados, que han ido adquiriendo un cariz más autónomo e

independiente, haciendo posible la separación de poderes, la descentralización y el replanteamiento del régimen político.

La falta de acuerdos no ha permitido el surgimiento de un régimen político alternativo al modelo actual. Ante la inviabilidad –por lo menos en el corto plazo- de instituir un eventual semipresidencialismo al estilo francés, para hacer más eficiente el trabajo parlamentario, dadas las singulares características que rodean la política mexicana; reiteraría una vez más, como única alternativa, el tratar de alcanzar consensos los cuales se tornan cada vez más difíciles, inmersos como estamos en una sucesión presidencial adelantada, en donde lo único que vemos aparte de una gran pasarela de precandidatos, es una guerra partidista sin cuartel ni tregua en la que prevalecen los ataques mutuos, pasando una vez más a segundo plano, las soluciones y propuestas a los grandes problemas que enfrenta el país.

BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta Silva Adrián, *Transición Democrática y Gobernabilidad. México y América Latina*. FLACSO-IIS UNAM, Plaza y Valdés, México 2000.
2. Aguilar Camín, Héctor, *México. La ceniza y la semilla*. Ediciones Cal y arena, México 2000, 142 pp.
1. Aguilar García Javier, *La población trabajadora y sindicalizada en México en el periodo de la globalización*. Edit. Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) UNAM. México.
2. Ai Camp Roderic, *La política en México*. Edit. Siglo XXI, México 2000, 359 pp.
3. Anguiano Arturo (coord.), *La Transición Democrática*. Edit. UAM-Xochimilco, México 1988, 193 pp.
4. Arce Islas Rene, *Transición Democrática: ante la crisis del presidencialismo; nuevo pacto social, alianzas y coaliciones hacia el 2000*. Edit. Plaza y Valdés, México 1999, 160 pp.
5. Arriola Carlos, *Ensayos sobre el PAN*. Edit. Miguel Ángel Porrúa, México 1994, p 260.
6. Ayala Espino José, *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías del Estado*. Edit. Porrúa-Facultad de Economía UNAM, México 1996.
7. Azíz Nassif Alberto (coord.), *México al inicio del siglo XXI*. Edit. Miguel Ángel Porrúa, México 2003, 390 pp.
8. Barajas Barajas Esteban, *El rol político de la administración pública federal en el presidencialismo mexicano*. (Tesis). FCPYS-UNAM, México 1994.
9. Barros Horcasitas José Luis, Hurtado Javier y Pérez Fernández del Castillo Germán (comps.), *Transición a la Democracia y Reforma del Estado en México*. Edit. FLACSO/Porrúa/Universidad de Guadalajara, México 1991, 374 pp.
10. Becerra R. Salazar P. y Woldenberg José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. Edit. Cal y Arena, México 2000, 557 pp.
11. Béjar Navarro Raúl (coord.), *Las políticas públicas en la alternancia mexicana*. Serie cuadernos del CRIM-UNAM, México 2004, 76 pp.

12. Beltrán Ulises, et. al, *Los mexicanos de los noventa*, IIS-UNAM, México 1996.
13. Bobbio Norberto, *El futuro de la democracia*. Edit. Fondo de Cultura Económica (F.C.E), México 1994, 214 pp.
14. Bobbio, Matteucci y Pasquino, *Diccionario de Política*. Edit. Siglo XXI, Tomo I y II., México 1992.
15. Bouzas Alfonso (coord.), *Reforma Laboral. Análisis crítico del proyecto Abascal de reforma a la Ley Federal del Trabajo*. Edit. Instituto de Investigaciones Económicas (IIE) UNAM, México 2003, 260 pp.
16. Calderón Rodríguez José María, *Génesis del presidencialismo en México*. Ediciones, El caballito, México 1972, 268 pp.
17. Calva José Luis (coord.), *La economía mexicana en el segundo año del gobierno de Fox*. IIE-UNAM, México 2002 (CD-ROM).
18. Cámara de Diputados, LVI Legislatura, *Transición Política y Reforma del Estado*. México 1996, 243 pp.
19. Camacho Solís Manuel, *Cambio sin ruptura*. Edit. Alianza Editorial, México 1994, 143 pp.
20. -----, *La encrucijada y después del antiguo régimen, ¿qué?*. Edit. Océano, México 2001, 263 pp.
21. Cansino César, *Construir la Democracia. Límites y Perspectivas de la Transición en México*. Edit. CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México 1995, 213 pp.
22. _____, (coord.), *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*. Edit. Centro de Estudios de Política Comparada (CEPCOM), México 1998, 170 pp.
23. _____, *Modelos de Transición*. Edit. CIDE, México, 1995.
24. _____, *La Transición mexicana 1997-2000*. Edit. CEPCOM, México 2000, 368 pp.
25. Cantú H. Guillermo, *Asalto a palacio, las entrañas de una guerra*. Edit. Grijalbo, México 2000, 368 pp.
26. Cárdenas Gracia Jaime Fernando, *Transición Política y Reforma Constitucional en México*. Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) UNAM, México 1994, 215 pp.

27. Carpizo McGregor Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*. Edit. Siglo XXI, México 2003, 279 pp.
28. Carbonell Miguel y Sepúlveda Ricardo, *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, UNAM, México 2002.
29. Carpizo Jorge, Valádes Diego y Serna José María (coord.), *El gobierno en América Latina ¿presidencialismo o parlamentarismo?*. Edit. UNAM, México 2000.
30. Castañeda G. Jorge, *La herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*. Edit. Extra Alfaguara, México 1999, 558 pp.
31. Centro de Estudios para un proyecto nacional S. C. (comp.), *México: la búsqueda de alternativas*. Ediciones de Cultura Popular (CEPNA) - Facultad de Economía UNAM, México 1990, 316 pp.
32. Cerroni Humberto, *Política. Método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*. Edit. Siglo XXI editores. México 2000. 192 pp.
33. Cordera Campos Rafael, Gómez Ruiz Francisco, et-al (coords.), *Transición mexicana*, ciclo de mesas redondas. Memoria UNAM, México 1996, 370 pp.
34. Cordera Campos Rolando, Sánchez Rebolledo Adolfo (coords.), *Por un acuerdo en lo fundamental*. Edit. Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México 2000, 153 pp.
35. Cordera Campos Rolando y Tello Macías Carlos, *México: la disputa por la nación: perspectivas y opciones del desarrollo*. Edit. Siglo XXI, México 1981, 149 pp.
36. Córdova Arnaldo, *La formación del poder político en México*. Edit. Era, México 1979, 99 pp.
37. _____, *La política de masas del cardenismo*. Edit. Era, México 1974, 219 pp.
38. Cossío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano: las posibilidades del cambio*. Edit. Joaquín Mortiz, México 1972..
39. _____, *La sucesión presidencial*. Edit. Cuadernos de Joaquín Mortiz, México 1975, 149 pp.
40. Crespo José Antonio, *Fronteras Democráticas en México. Retos, Peculiaridades y Comparaciones*, Edit. Océano. México 1999, 253 pp.

41. _____, *Jaque al Rey. Hacia un nuevo presidencialismo en México*. Edit. Joaquín Motriz, México 1996.
42. Delgado Álvaro, *El Yunque, la ultraderecha en el poder*. Edit. Plaza Janés, México 2004, 212 pp.
43. Delgado Wise Raúl et-al, *México en el primer año de gobierno de Vicente Fox*. Miguel Ángel Porrúa, México 2002, 194 pp.
44. Diamond Larry y Plattner F. Marc, *El Resurgimiento global de la Democracia*. Edit. IIS UNAM, México 1996, 341 pp.
45. Easton David, *Esquema para el análisis político*. Amorroutu editores, Buenos Aires Argentina 1989, 187 pp.
46. Elizondo Mayer-Serra Carlos y Nacif Hernández Benito (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*. Edit. CIDE-FCE, México 2002, 468 pp.
47. Espinoza Toledo Ricardo (coord.), *Presidencialismo*. Congreso Nacional de Ciencia Política, Edit. UAM, IFE y el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México 1997, 173 pp.
48. Espinoza Valle Víctor Alejandro, *Alternancia y Transición Política: cómo gobierna la oposición en México*. Edit. El Colegio de la Frontera Norte, México 2000, 228 pp.
49. Faya Viesca Jacinto, *Finanzas Públicas*. Edit. Porrúa, México 1996, 438 pp.
50. Fraga Gabino, *Derecho administrativo*. Edit. Porrúa, México 2000, 482 pp.
51. Garrido Luis Javier, *La ruptura. La corriente democrática del PRI*. Edit. Grijalbo, México 1993, 224 pp.
52. Garzón Valdés Ernesto, *El concepto de estabilidad en los sistemas políticos*. Edit. Fontamara, México 1992, 129 pp.
53. Giddens Anthony, *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestra vidas*. Edit. Taurus, México 2002, 117 pp.
54. González Bailón Moisés, *Las regiones y el poder*. Edit. Fin de siglo, México 1987.
55. González Casanova Pablo, *La democracia en México*. Edit. Era, México 1979, 333 pp.
56. _____, *El Estado y los partidos*. Edit. Era, México 1981, 178 pp.

57. _____, (coord.), *Segundo informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988*. Edit. Siglo XXI, México 1990, 285 pp.
58. González Casanova Pablo y Aguilar Camín Héctor (coords.), *México ante la crisis*. Edit. Siglo XXI-UNAM-IIS, México 1985, Vol. 2.
59. González Ma. Del Refugio y López Ayllon Sergio, *Transiciones y Diseños Institucionales*. Edit. IJ-UNAM, México 1999, 430 pp.
60. González Pedrero Enrique (coord.), *México: transiciones múltiples, gobernabilidad y Estado nacional*, Edit. INAP-FCE, México 2003, 138 pp.
61. Guerrero Omar, *Del Estado gerencial al Estado cívico*. Edit. UAEM-FCPYS UNAM, México 1999, 283 pp.
62. Gutiérrez Jerónimo et-al, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder*. UNAM- IJ, México 2001.
63. Hernández Chávez Alicia (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y Estados Unidos*. Edit. FCE-Colegio de México, 1994.
64. Huntington P. Samuel, *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*. Edit. Paidós, España 1994, 329 pp.
65. Hurtado Javier, *El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*. Edit. FCE, México 2001, 436 pp.
66. Inglehart Ronald, Envite Neil y Basáñez Miguel, *Convergencia en Norteamérica: comercio, política y cultura*. Edit. Siglo XXI, México 1994, 223 pp.
67. Kelsen Hans, *Esencia y valor de la democracia*. Edit. Colofón, Barcelona 1992, 191 pp.
68. Krauze Enrique, *La Presidencia Imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*. Tusquets Editores, México 1997.
69. Labastida Martín del Campo Julio, Camou Antonio y Luján Ponce Noemí (coords.), *Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina*. Edit. IIS-UNAM, FLACSO, Plaza y Váldes. México 2001, 451 pp.
70. Linz Juan, *La quiebra de las democracias*. Edit Alianza Editorial Mexicana, México 1990, 169 pp.
71. Linz Juan y Valenzuela Arturo (comps.), *Las crisis del Presidencialismo. I. Perspectivas comparativas*. Edit. Alianza Universidad, España 1997, 255 pp.

72. Liphart Arend, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Edit. Ariel, Barcelona 2001, 315 pp.
73. Loaeza Soledad, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*. México, F.C.E., p 482.
74. Loaeza Soledad y Segovia Rafael (comps.), *La vida política mexicana en la crisis*. Edit. El Colegio de México 1987, 184 pp.
75. Lujambio Alonso y Vives Siegl Horacio, *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*. Edit. Océano México 2000.
76. Luna Matilde y Pozas H. Ricardo (coords.), *Relaciones corporativas en un periodo de transición*. Edit. IIS-UNAM, México 1992, 275 pp.
77. Marván Laborde Ignacio, *¿Y después del presidencialismo? Reflexiones para la formación de un nuevo régimen*. Edit. Océano, México 1997.
78. Meyenberg Leycegui Yolanda (coord.), *El Dos de Julio: Reflexiones Posteriores*. Edit. FLACSO, IIS-UNAM y UAM-Iztapalapa, México 2001, 441 pp.
79. Morlino Leonardo, *Cómo cambian los regímenes políticos. Instrumentos de análisis*. Edit. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid España 1985.
80. Mosca Gaetano, *La clase política*. Edit. FCE, México 1995, 351 pp.
81. Muñoz Domínguez Jaime (coord.), *La cohabitación política en México*. Edit. Siglo XXI, México 2002, 211 pp.
82. Muñoz Ledo Porfirio (coord.), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, Conclusiones y Propuestas*. UNAM, México 2001, 292 pp.
83. Nieto Gerardo, *Los problemas de la alternancia política en México*. Edit. Strategos, México 2003, 187 pp.
84. Nohlen Dieter y Fernández B. Mario, *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio en América Latina*. Edit. Nueva Sociedad, Caracas Venezuela 1998, 390 pp.
85. O'Donnell Guillermo, Shmitter C. Philippe y Whitehead Laurence (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario; conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*. Edit. Paidós, 4 volúmenes, Buenos Aires-México 1989.
86. Padua Jorge y Vanneph Alain, *Poder local, poder regional*. Edit. El Colegio de México, 1986, 287 pp.

87. Palacios Alcocer Mariano (coord.), *Federalismo y relaciones intergubernamentales*. Edit. Miguel Ángel Porrúa, México 2003, 391 pp.
88. Panebianco Angelo (et-al), *Manual de Ciencia Política*. Edit. Alianza Editorial, España, 480 pp.
89. Pérez Germán y Martínez Antonia (comps.), *La Cámara de Diputados en México*. Edit. Miguel Ángel Porrúa, México 2000, 241 pp.
90. Rabasa Emilio, *La Constitución y la Dictadura. Estudio sobre la organización política de México*. Edit. Porrúa, México 1968, 246 pp.
91. Reveles Vázquez, Francisco (coord.), *Partido Acción Nacional: los signos de la institucionalización*. UNAM-Gernika, México 2002, 551 pp.
92. _____, *Partido de la Revolución Democrática. Los problemas de la institucionalización*, UNAM-Gernika, México 2004, 433 pp.
93. _____, *Partido Revolucionario Institucional: Crisis y refundación*. UNAM-Gernika, México 2003, 483 pp.
94. Roitman Rosenmann Marcos, Salinas Figueredo Darío, Jiménez Cabrera Edgar (coords.), *Gobernabilidad y Globalización. Procesos políticos recientes en América Latina*. Edit. Gernika, México 2002.
95. Rosseau Jean-Jacques, *El contrato social*. Edimat libros, España 1999, 189 pp.
96. Salinas de Gortari Carlos, *México: Un paso difícil hacia la modernidad*. Edit. Plaza Jánes, Barcelona 2000, 1393 pp.
97. Sánchez Gutiérrez Arturo (comp.), *Las elecciones de Salinas. Un balance crítico a 1991*. Plaza y Valdés editores, México 1992, 239 pp.
98. Sánchez Susarrey Jaime, *La Transición Incierta*. Edit. Vuelta, México 1991, 230 pp.
99. Sartori Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Edit. FCE, México 2003, 247 pp.
100. _____, *Partidos y sistemas de partidos*. Edit. Alianza Editorial, México, 305 pp.
101. _____, *¿Qué es la democracia?*. Edit. Nuestro tiempo-Tribunal Federal Electoral, México 1996, 342 pp.

102. _____, *Teoría de la Democracia*. Edit. Alianza Universidad, México, 305 pp.
103. _____, *Videopolítica. Medios, información y democracia de sondeo*. Edit. ITESM-FCE, México 2003, 85 pp.
104. Schumpeter Joseph, *Capitalismo, socialismo y democracia*. Edit. Aguilar, México 1971, 512 pp.
105. Semmo Ilan (et-al), *La transición interrumpida: México 1968-1988*. Edit. Universidad Iberoamericana, México 1993, 237 pp.
106. Serrano Mónica y Bulmer-Thomas Víctor (comps.), *La reconstrucción del Estado. México después de Salinas*. Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1998, 276 pp.
107. Silva-Herzog Márquez, Jesús, *El antiguo régimen y la transición en México*. Edit. Planeta, México 2000, 140 pp.
108. Tena Ramírez Felipe, *Derecho constitucional mexicano*. Edit. Porrúa, México 1987, 551 pp.
109. Ugalde Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo: el papel del Congreso en la supervisión del gasto público, 1970-1999*. Cámara de Diputados LVII Legislatura-Instituto de Investigaciones Legislativas-Miguel Ángel Porrúa, México 2000, 177 pp.
110. Unidad de Análisis Prospectivo El Financiero, *Sucesión Pactada. La ingeniería política del salinismo*. Edit. Plaza y Valdés, México 1993, 230 pp.
111. Valádes Diego, *El gobierno de gabinete*. Edit. IIJ-UNAM, Serie Estudios Jurídicos, Núm. 52, México 2003, 124 pp.
112. Valdez Zepeda Andrés, *Democracia y oposición: el PAN y la transición política en México*. Edit. Universidad de Guadalajara, México 1999, 244 pp.
113. Valenzuela Arturo, Lujambio Alonso (et-al), *¿Continuismo o democracia? Los Contenidos de la Transición*. Edit. LVI Legislatura PRD, México 1997, 160 pp.
114. Villa Aguilera Manuel, *La institución presidencial. El poder de las instituciones y los espacios de la democracia*. Edit. Miguel Ángel Porrúa-IIS, México 1987.
115. Weber Max, *Economía y sociedad*. Edit. F. C. E., México 1981, 1237 pp.

DOCUMENTOS

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Instituto Federal Electoral, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).
3. Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, *Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental*.
4. Oficina de Planeación Estratégica, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*.
5. Primer Informe de Gobierno
6. Segundo Informe de Gobierno
7. Tercer Informe de gobierno

HEMEROGRAFÍA

ARTÍCULOS EN REVISTAS:

1. Aguirre Alberto, “Los saldos del 2003”. *Enfoque*, México 31 de diciembre de 2003, p 13.
2. Aguirre Pedro y Rojas Alfonso, “¿Un nuevo Cofipe para el 2003?”. *Enfoque*, México 10 de febrero del 2002, p 10-11.
3. Ángeles Luis, “El malestar de la democracia#”. *Enfoque*, México 29 de septiembre 2002, pp 16-17.
4. Báez Silva Carlos, “Cambio político y Poder Judicial en México”, <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1627/6.pdf>
5. “Examen de la situación económica de México”. *Banamex, Estudios económicos y sociales*, México julio 2003, núm. 931, volumen LXXIX.
6. Bovero Michelangelo, “Los adjetivos de la democracia”. *Conferencia magistral IFE*, México 1995, pp 10-21.
7. Cansino César, “La transición política en México: dinámica y perspectivas”. *Estudios Políticos*, FCPyS-UNAM, México 1991, núm. 8, tercera época, p. 13-15.
8. Cantú María Elena, “Juicio ciudadano a legisladores, la reelección a debate”. *Enfoque*, México 25 de noviembre 2001, pp 18-20.

9. Casar María Amparo, “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”. *Política y Gobierno* del CIDE, México primer semestre de 1996, Vol. III, núm. 1, pp 61-92.
10. _____, “Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México”. *Política y Gobierno*. CIDE, México primer semestre de 1999, Vol. VI, núm. 1, pp 83-128.
11. _____, “Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999”. *Política y Gobierno* del CIDE, México primer semestre de 2000, Vol. VII, núm. 1, pp 183-202.
12. Castañeda Jorge, “El nuevo activismo internacional mexicano” *Enfoque*, México 23 de septiembre de 2001, pp 14-17.
13. Centro Carter de la Universidad de Emory, “La reforma electoral en México”. Informe para el Consejo de Jefes de gobierno libremente electos. Folios de la Revista *Este País*, México enero de 1994, pp 1-24.
14. Cossío D. José Ramón., “La Suprema Corte y la teoría constitucional”. *Política y Gobierno* del CIDE, México primer semestre de 2001, Vol. VIII, núm. 1, pp 61-115.
15. Curzio Leonardo, “El PAN bajo la lupa”. *Estudios Políticos*, núm. 23, México, enero-abril de 2000, pp 209-222.
16. Espinoza Toledo Ricardo, “La oposición parlamentaria en México”. XXIV Internarional Congress of the Latin American Studies Association. UAM-LASA, Dallas Texas, 27-29 marzo 2003.
1. González Pedrero Enrique, “La Lección de la Elección”. México 1988.
2. _____, “La política ya no es lo que era”. Ponencia presentada en el Congreso Nacional de Ciencia Política, México 2002.
17. _____, “Política y gobierno en el México de la Transición”. Ponencia presentada en el Seminario Obligatorio de Doctorantes, FCPYS, México 18 de julio de 2002.
18. _____, “La reforma del Estado”, *Nexos* núm. 145, México, enero de 1990, p 38.

19. Márquez Ricardo, “La burocracia a discusión: del tamaño y la eficiencia a la democracia”. en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México julio-septiembre 1994, núm. 157, Año XXXIX, pp 113-123.
20. Marván Laborde Ignacio, “Reflexiones sobre federalismo y sistema político en México”. *Política y Gobierno* del CIDE, vol. IV, núm. 1, México primer semestre de 1997, pp 149-166.
21. Mirón Lince Rosa María, “¿Democracia de lujo?”. *Enfoque*, México 2 de junio de 2002, p 16-17.
22. Morales Ramírez Rafael, “El regreso de los gobernadores”. *Este País*, México febrero-marzo de 2004, núm. 155-156, pp 39-43.
23. Nacif Hernández Benito, “Auge y caída del presidencialismo en México”. *Trayectorias*, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León, Año II, núm. 2, México enero-abril de 2000, pp. 39-53
24. _____, “Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo”. *Política y gobierno*, CIDE, Vol. XI, núm. 1 México, primer semestre de 2004, pp 9-41.
25. Paramio Rudolfo, “América Latina en los noventas. La crisis de unos actores”. en *Nexos*, núm. 168, México diciembre de 1991, pp 29-36.
26. Pérez Correa Fernando, “Hacia la Convención Nacional Hacendaria”. *Este País*, México febrero-marzo de 2004, núm. 155-156, pp 5-24.
27. Preciado Coronado Jaime con la colaboración de Hernández Jorge, “Centro y regiones en México ante la gobernabilidad democrática local”. *Gestión de las transformaciones sociales (MOST) Documentos de debate No. 58*. UNESCO, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001252/125283s.pdf>
28. Rosas Sánchez, Javier, “Liberalización política y reforma económica en México: 1988-1992”, en *Estudios Políticos*, octubre-diciembre 1992., núm. 12., pp 47-60
29. Sartori Giovanni, “La maquinaria incompleta”. *Enfoque*, México 25 noviembre de 2001, pp 8-15.

30. Sirvent Carlos, "Cultura y democracia: confianza y eficacia en la participación política". *Estudios Políticos*, México octubre-diciembre de 1991, núm. 8, pp 191-203.
3. Solórzano Carmen, "La construcción del régimen posrevolucionario y las facultades económicas del presidente". *Estudios Políticos*, núm. 23, México enero-abril de 2000, pp 107-134.
4. Reyes Heróles Federico, "De la debilidad al liderazgo". *Éste País*, México septiembre de 1991, p. 10.
31. Tello Carlos, "Reforma del Estado y justicia social". *Nexos* núm. 145, México, enero de 1990.
32. Trejo Ávila Antonio, "Poder Judicial, faltas y castigos". *Enfoque*, México 21 de abril de 2002, p 8-9.
33. _____, "Desempeño legislativo. Diputados de escasa calidad". *Enfoque*, México 24 de agosto de 2003, p 16-19.
34. Villamil Rodríguez Jenaro, "La transición mexicana y la experiencia de los gobiernos divididos (el tránsito a la democracia de la periferia al centro del poder político)". <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/556/5.pdf>

ARTÍCULOS EN PERIODICOS:

1. Alcalde Justiniani Arturo, "Reforma laboral frustrada". *La Jornada*, 10 de agosto de 2002.
2. Blanco José, "La transición". *La Jornada*, 24 de septiembre de 2000, p 20.
3. Bendesky León, "Torre de marfil". *La Jornada*, 5 de agosto de 2002.
4. Calderón Hinojosa Felipe, "Balance de la Cámara de Diputados". *Reforma*, 4 de enero de 2001.
5. _____, "Nuevas formas". *Diario Milenio*, p 20 A
6. Calva José Luis, "Desastre bancario", *El Universal*, 3 de enero de 2003, p A 23.
7. Córdova Arnaldo, "La decepción de la democracia". *Unomásuno*, 15 de junio de 2001.

8. Creel Miranda Santiago, “La transición a debate”. *Reforma*, 23 de abril de 1997, p. 12 A.
9. Dresser Denise, “Para salvar al sexenio”. *Reforma*, 8 de julio de 2002.
10. Fazio Carlos, “Nostálgicos evasores”. *La Jornada*, 14 de enero del 2002.
11. _____, “Una buena y otra mala”. *Diario Milenio*, 12 de enero de 2001.
12. Gilly Adolfo, “El mítico pacto de la clase política en *La Jornada*”, 6 de julio de 2001.
13. Gómez Magdalena, “La reforma del Estado, forma y fondo”. *La Jornada*, 1 de julio de 2002 y 28 de agosto de 2000.
14. González Pedrero Enrique, “Tres focos rojos: tres sugerencias”. *El Universal*, 31 de marzo de 2002, p 23 A.
15. Granados Chapa Miguel Ángel, “Arranca el sexenio foxista”. *Reforma*, 10 de noviembre de 2000.
16. _____, “Plaza Pública: Reconciliaciones”. *Reforma*, 2 de mayo de 2002.
17. _____, “Plaza Pública: Fox y el Congreso”. *Reforma*, 17 de mayo de 2002.
18. _____, “Plaza Pública: Fox y Diego”. *Reforma*, 3 de julio de 2002.
19. _____, “Plaza Pública: Fructosa”. *Reforma* 16 de julio de 2002.
20. Linares Zapata Luis, “Un tiempo para Fox”. *La Jornada*, 3 de julio de 2002.
21. Loaeza Soledad, “La democracia cristiana en México”. *La Jornada*, 21 de noviembre de 2001.
22. _____, “Nostalgia de Plutarco”. *La Jornada*, 28 de febrero de 2002.
23. Meyer Lorenzo, “Agenda Ciudadana. Continuidad en la clase política”. *Reforma*, 11 de julio de 2002.
24. Muñoz Ledo Porfirio, “La Reforma federalista del Estado I y II”. *El Universal*, 17 y 18 de junio de 2003, pp A 16 y A 14, respectivamente.
25. Paoli Francisco José, “Apuesta presidencialista del partido estatal”. *La Jornada*, 4 de julio de 1991, pp 7 y 44.

26. Reyes Heróles, Federico, “Irresponsabilidad”. *Reforma*, 15 de enero de 2002.
27. _____, “Soberbia”. *Reforma*, 2 de julio de 2002.
28. Reyna José Luis, “Resultados”. *Milenio*, 7 de diciembre de 2000, p 22.
29. Roitman Marcos Rosenmann, “Democracias de alta y baja calidad”. *La Jornada*, 13 de enero de 2002.
30. Sánchez Rebolledo Adolfo, “¿Hay opciones?”. *La Jornada*, 14 de febrero de 2002.
31. Semo Ilan, “Democracia estamental”. *La Jornada*, 16 de febrero de 2002.
32. Silva-Herzog Marqués Jesús, “*Consolidadores de la Transición*”. *Reforma*, 9 de julio de 2001, p 18 A.
33. _____, “El costo de la ineptitud”, *Reforma*, 1 de julio de 2002.
34. Valdés Castellanos Guillermo, “Pragmatismo, única opción de Fox”. *Milenio Diario*, 4 de diciembre de 2000, p 20.
35. Villamil Jenaro, “Las trampas del rating presidencial”. *La Jornada*, 18 de noviembre de 2001.

RECOPIACIÓN PERIODÍSTICA:

1. La Jornada
2. Milenio, diario
3. Reforma
4. El Universal

PUBLICACIONES PERIÓDICAS:

1. Este País.
2. Estudios Políticos
3. Milenio
4. Nexos

5. Política y Gobierno
6. Proceso

PÁGINAS DE INTERNET:

www.ife.org.com.mx.

www.gaceta.diputados.gob.mx

www.lajornada.com

www.presidencia.gob.mx