



DEMOCRACIA Y DESARROLLO

LAS PRIORIDADES DE LA AGENDA NACIONAL

Abril de 2006

PRESENTACIÓN

Fundado en 1987, Diálogo México es el fruto de la inquietud de un grupo de empresarios interesados en el estudio de los grandes problemas nacionales y en la elaboración de propuestas de solución.

En el transcurso de sus dieciocho años de existencia, Diálogo México ha elaborado una amplia gama de estudios con una clara vocación propositiva sobre los más diversos ámbitos de la vida nacional, desde la inserción de nuestra economía en la dinámica global hasta diagnósticos y propuestas sectoriales, pasando por el estudio de los retos políticos del desarrollo. En conformidad con los trascendentales cambios económicos, políticos y sociales experimentados por el país, las temáticas concretas y las maneras de abordarlas han, sin duda, cambiado. Lo que permanece intacto es el interés y el compromiso de nuestro grupo con la búsqueda de opciones cada vez mejores para la construcción del futuro del país.

El presente trabajo es especial en un sentido muy claro. Su propósito fundamental ha sido dar cuenta del patrimonio propositivo del grupo. En dicho sentido, el conjunto de planteamientos y propuestas que estamos presentando es el fruto de la revisión, la actualización y la sistematización de nuestros trabajos anteriores. Su novedad, por tanto, no radica en la temática abordada, sino en la aproximación integral a los grandes temas de la agenda nacional, así como en la definición de las prioridades de la misma.

Como se plantea en el título de este trabajo, los esfuerzos de Diálogo México, a pesar de la gran variedad de temas abordados, reflejan una visión integral de la realidad de acuerdo con la cual es posible identificar en la articulación de dos ejes problemáticos precisos (democracia y desarrollo) la clave para la construcción de un futuro más promisorio para nuestra nación.

Precisamente por ello, el punto de partida del presente trabajo es el análisis de los vínculos conceptuales y estructurales entre ambos temas. Ante todo, hemos querido, por un lado, dar cuenta de cómo el desarrollo constituye una premisa necesaria para la consolidación del cambio democrático del país, al tiempo que las prácticas democráticas son un insumo clave para el diseño y la instrumentación de las

estrategias de desarrollo a largo plazo. Por otro lado, con base en la definición de la agenda nacional en términos de democracia y desarrollo, identificamos, en el nivel de la formulación estratégica, las problemáticas de la competitividad y de la gobernabilidad como las premisas económica y política cruciales para hacer realidad la imagen de futuro que, a través de los años, ha guiado nuestras tareas.

De esta suerte, la parte medular de este trabajo se ocupa del análisis y de la revisión sistemática de propuestas y orientaciones estratégicas en los ámbitos de la competitividad y de la gobernabilidad. A este respecto, hemos procurado ofrecer un diagnóstico claro y ejecutivo de las distintas dimensiones de la competitividad y de la gobernabilidad y, a partir de él, ofrecer una visión integral y sistemática de las estrategias a adoptar, tanto en el terreno de la redefinición de nuestro entramado legal, normativo e institucional como en el de los objetivos y las líneas de orientación estratégica de las políticas públicas.

A manera de conclusión, el presente trabajo se aboca a la identificación de las prioridades estratégicas del país. Se trata, por un lado, de formular con precisión los requisitos económicos a satisfacer para impulsar un proceso sostenido de generación de ventajas competitivas que allane el camino del desarrollo, mientras que, por otro lado, la idea es dar cuenta de los requisitos político-institucionales garantes de la gobernabilidad y de la funcionalidad del sistema político. A fin de cuentas, sin una economía competitiva y sin un orden político gobernable ni la democracia ni el desarrollo podrán ser alcanzados.

Ha sido tradición de Diálogo México llamar la atención sobre distintos aspectos de trascendencia para la vida nacional. Con este trabajo esperamos detonar una discusión fructífera que contribuya a la creación de los consensos necesarios para encarar los retos del futuro.

*CP Ernesto Vega Velasco
Presidente del Consejo Directivo
Abril de 2006*

1. DESAFÍOS Y VISIÓN DE FUTURO

Desde su fundación en 1987, Diálogo México ha dado muestras de una clara vocación propositiva. Nuestro interés primordial ha sido y es la reflexión encaminada a la búsqueda de soluciones factibles a los grandes problemas nacionales. En dicho sentido, nos hemos ocupado de una amplia gama de temas, tanto de naturaleza económica como política y social, tal como se desprende de los títulos en seguida listados:

- *Un planteamiento sobre la situación mundial y su impacto sobre la economía mexicana* (1989)
- *El campo: principal problema de México* (1991)
- *Hacia una nueva política industrial* (1995)
- *El impacto de la globalización en la sociedad mexicana. Las contradicciones actuales de la economía y las posibilidades reales de reactivación* (1996)
- *Comunicación, ética y democracia* (1997)
- *El desarrollo sostenible. Un reto ineludible* (1998)
- *La agenda urgente de México frente al siglo XXI* (2000)
- *El acuerdo político y la construcción del futuro* (2002)
- *La competitividad de la economía nacional. Propuestas para la generación de ventajas competitivas* (2003)
- *La reforma hacendaria. Diagnóstico y propuestas* (2004).

No obstante la gran diversidad de problemáticas abordadas, nuestro trabajo ha mantenido en el transcurso de los años una unidad básica que, a su vez, deriva de nuestro compromiso con la construcción de un futuro más promisorio para todos los mexicanos, un futuro cuyo rasgo distintivo sea la operación eficaz de un sistema político democrático y el desempeño dinámico de una economía moderna, que genere beneficios en favor de la mayor parte de la población. Desde esta perspectiva, los hilos conductores que dotan de unidad a nuestros distintos esfuerzos de análisis y propuesta son la democracia y el desarrollo.

El nexo democracia-desarrollo

Resulta evidente la relevancia de la democracia y del desarrollo como marcos generales de referencia. Ambos temas expresan de manera sintética los principales desafíos que enfrenta el país. Lo que, en cambio, no siempre es tan obvio es la estrecha relación entre ambas problemáticas. De hecho, partimos de la premisa de la complementariedad entre democracia y desarrollo.

Si por democracia entendemos no sólo la existencia de normas claras que regulan la competencia por el poder, sino una forma de organización política que, amén de basarse en el respeto a las libertades y derechos fundamentales, amplía las capacidades de los gobiernos y las sociedades para satisfacer sus aspiraciones, el desarrollo se presenta como una realidad estrechamente vinculada con la democracia. Ante todo, debe ser concebido como un insumo vital para la consolidación de un orden democrático. La evidencia empírica es elocuente: las naciones que gozan de una democracia madura y estable poseen el común denominador de altos niveles de desarrollo económico y estructuras sociales relativamente igualitarias¹. Adicionalmente, la mejora consistente en las condiciones de vida de la población deviene, en la práctica, en el más sólido argumento a favor de la democracia: legitimación vía rendimiento.

En paralelo, la democracia también puede ser entendida como un requisito para el desarrollo. Ciertamente, el desarrollo presupone un proceso de toma de decisiones en el que los criterios de naturaleza técnica son indispensables. Sin embargo, como lo ilustra con nitidez la experiencia reciente del país, aun las estrategias mejor fundamentadas desde un punto de vista técnico, deben poseer viabilidad política y, más en específico, contar con una base amplia de sustentación social. Las estrategias de desarrollo también deben ser legitimadas y, en el marco de un régimen democrático, dicha legitimación implica, por un lado, la existencia de mecanismos de rendición de cuentas y, por otro lado, un proceso de deliberación conducente a la validación de las políticas públicas. La democracia, en suma, aporta métodos de deliberación que pueden enriquecer el universo de alternativas posibles, al tiempo que permiten, a través de la rendición de cuentas, la adopción de mecanismos de evaluación y aun de corrección de los diferentes programas y políticas.

¹ A fin de cuentas, el principio democrático de igualdad formal de todos los ciudadanos ante la ley encuentra un sustento material en patrones equitativos de distribución de la riqueza y las oportunidades.

Un ejemplo puede ayudar a aclarar este punto: en los años recientes, ha tenido lugar un intenso debate, muy cargado de prejuicios políticos e ideológicos, a propósito del llamado modelo "neoliberal". Al parecer, se olvida que la adopción de un modelo de economía abierta fue el fruto del fracaso del modelo de economía cerrada y fuerte intervencionismo estatal, de tal suerte que, ante las innegables deficiencias en materia de crecimiento económico, de empleo y de bienestar, la descalificación del modelo, sin la oferta de alternativas realmente viables, encuentra en amplios sectores de la población una recepción favorable.

Y ello es así debido a que la adopción del nuevo modelo, independientemente de su necesidad técnica, nunca fue el fruto de un proceso de diálogo incluyente ni, mucho menos, de la construcción de una base de apoyo social, sino el producto de decisiones verticales impuestas por la fuerza de la autoridad. En el marco del régimen autoritario prevaleciente a principios de la década de los años ochenta, no cabía esperar otra cosa. Pero en el marco de un régimen progresivamente democrático, las decisiones de la autoridad deben contar con dosis mínimas de aceptación social. Así, el hecho mismo de que la estrategia de desarrollo no proviniera de un proceso participativo de definición y ejecución limitó su viabilidad política (de ahí la dificultad actual para procesar legislativamente las reformas estructurales).

Este recuento telegráfico evidencia la naturaleza eminentemente política del desarrollo. Más aún, nos permite afirmar que los principales obstáculos al despliegue del potencial de desarrollo del país son más políticos que técnico-económicos y que, en buena medida, derivan de la falta de un proceso de validación democrática a propósito de los objetivos, los fundamentos y las estrategias y políticas del nuevo modelo de desarrollo.

Para México, es indispensable una estrategia de desarrollo de largo plazo que garantice la continuidad de sus objetivos y reglas del juego básicos². No se trata de construir camisas de fuerza, a todas luces contraproducentes dada la naturaleza dinámica de la economía contemporánea y del vertiginoso ritmo del cambio tecnológico, sino de asumir la necesidad de brindar márgenes mínimos de certidumbre sobre la orientación de las políticas y estrategias, independientemente de los cambios de gobierno y de la coyuntura política.

² Cfr. *La agenda urgente de México frente al siglo XXI*, 2000

Pero dicha estrategia de largo plazo no puede ser el resultado exclusivo de una reflexión técnica; debe ser también el producto de un amplio acuerdo político, tal como lo ilustra el caso español del Pacto de la Moncloa. En el contexto de la conformación de un sistema social mundial y de dinámicas económicas cada vez más articuladas a la dinámica general de la globalidad, las nociones claras y unívocas del interés nacional tienden a desdibujarse. Asimismo, es cada vez más evidente la ausencia de criterios técnicos de aceptación universal capaces de definir con rigor científico el camino a seguir. La definición de principios y de objetivos, entonces, ya no puede ser el resultado ni de la ciencia ni de los metadiscursos sobre la esencia y el destino de la nación. Más modesta y realistamente, lo que se requiere es un proceso de validación democrática, de construcción de acuerdos básicos sobre las líneas maestras del futuro que se aspira alcanzar.

El futuro deseable

Tanto el desarrollo como la democracia son procesos inacabados en México. El desarrollo sólo alcanza su condición ideal en tanto incorpora criterios de evaluación y objetivos que van más allá del mero crecimiento económico. El desarrollo humano, al aglutinar aspectos como el acceso a la educación, a la salud y la cobertura de estándares mínimos de seguridad social, resulta ser un indicador más adecuado para medir los avances que genera el proceso de crecimiento con una visión más amplia.

Por su parte, la democracia debe ir más allá de la celebración de comicios transparentes, equitativos y creíbles. Su consolidación presupone avanzar en otros terrenos como la conformación del sistema de partidos moderno y la renovación de nuestra arquitectura institucional con el fin garantizar la gobernabilidad y la funcionalidad del sistema político, así como la vigencia de las libertades y los derechos fundamentales.

Así enunciados, democracia y desarrollo son objetivos susceptibles de ser suscritos por cualquier actor político, económico o social. Lo que ya no resulta tan fácilmente generalizable es el contenido concreto de ambas aspiraciones ni el modelo de sociedad que se desea alcanzar. Precisamente por ello, para Diálogo México resulta fundamental proponer una imagen de futuro que haga las veces de norte normativo a las tareas de diseño pactado de las estrategias de desarrollo. Así pues, proponemos la siguiente imagen de futuro deseable:

1. **Una economía de mercado dinámica y competitiva.** La estrategia de desarrollo económico debe establecerse sobre la base de una economía de mercado que cumpla con dos premisas: dinámica, en cuanto promueve niveles de crecimiento que impulsen la creación de riqueza y empleo; competitiva, en tanto requisito garante de una inserción exitosa y favorable en la economía global. Dinamismo y competitividad son condiciones indispensables para que la economía brinde oportunidades de desarrollo individual y colectivo, para alcanzar el fin último del desarrollo humano.
2. **Orden político democrático y gobernable.** El modelo de organización política de la sociedad, sin menoscabo de las libertades y los derechos fundamentales de los individuos y de los grupos sociales, debe garantizar la gobernabilidad democrática. Para tal efecto, debe satisfacer dos premisas. Primera: a partir de la definición pactada de la estrategia desarrollo, concebir al Estado como instancia garante y promotora del interés público y no como sinónimo del interés público³. Segunda: otorgar certidumbre jurídica a través de leyes e instituciones sólidas y del respeto irrestricto al Estado de Derecho.
3. **Estructura social cohesionada y abierta a la innovación.** El desarrollo económico y el orden democrático sólo tienen pleno sentido si contribuyen a sentar las bases de una estructura social cohesionada, que ofrezca a los individuos y a los actores colectivos los referentes de identidad y de estabilidad material y emocional requeridos para encarar los retos del mundo contemporáneo. Mas la cohesión sólo podrá ser el fruto de, por un lado, un proceso incluyente de desarrollo humano que abata los índices de pobreza y desigualdad y, por otro lado, de la apertura tolerante a la innovación y al intercambio fluido de referentes culturales.
4. **Nación soberana en el marco de la globalidad.** Como corolario, una democracia funcional, una economía competitiva, una estructura social cohesionada y una identidad cultural abierta al diálogo con lo diverso son los requisitos de la soberanía en el contexto de la globalidad. Sólo a partir de la satisfacción de dichas premisas, será factible adoptar una actitud proactiva y participativa en las tareas de definición de la arquitectura económica y política internacional.

³ A este respecto, resulta clave la idea de la subsidiariedad, según la cual en una sociedad debe haber tanto margen a la acción individual y social como sea posible y tanta participación del Estado como sea necesaria.

En la construcción del futuro deseable converge el universo total de las políticas públicas. Ninguna área de formulación estratégica le es ajena. Sin embargo, es a la luz de esta consideración que nuestro doble hilo conductor (democracia y desarrollo) evidencia su pertinencia y adquiere precisión programática. Si los objetivos últimos son el desarrollo humano y la soberanía de la nación, una economía competitiva y un orden político gobernables son las condiciones irrenunciables de una imagen de futuro que dota de unidad de sentido al devenir de nuestra sociedad.

¿Cómo dotar a la economía de condiciones competitivas que trasciendan los esquemas sólo fincados en el crecimiento? ¿Cómo incrementar la capacidad de gestión y ampliar el margen de maniobra del gobierno para lograr acuerdos y atender desacuerdos entre los actores sociales? Ambas interrogantes enmarcan el proceso reflexivo de Diálogo México; sus respuestas son el sustento mismo de las definiciones estratégicas que hemos promovido.

Gobernabilidad y competitividad, entonces, se hallan en el núcleo de las problemáticas de la democracia y el desarrollo y, por tanto, constituyen criterios cruciales para la definición de nuestras prioridades estratégicas como nación.

2. LA GENERACIÓN DE VENTAJAS COMPETITIVAS

En un sentido muy preciso, se puede entender la competitividad como la capacidad de una empresa para obtener y conservar una determinada posición en el mercado global. Desde la perspectiva de una economía nacional, puede ser concebida como la capacidad para atraer y conservar inversiones que, a su vez, den lugar a una actividad generadora de riqueza. En este sentido, la capacidad competitiva de una economía determina su capacidad de expansión, de creación de empleos y de promoción del desarrollo humano.

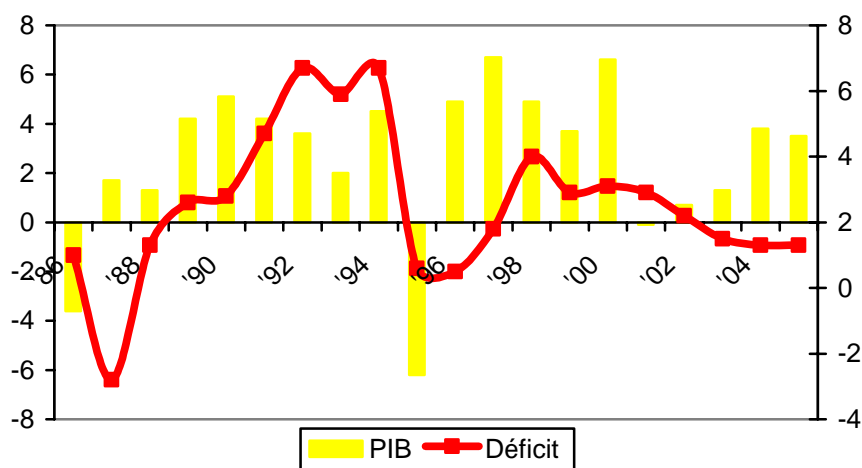
Dinámica económica y competitividad

Desde hace más de dos décadas, la economía mexicana no ha sido capaz de experimentar un proceso de crecimiento vigoroso y sostenido. Los ritmos de expansión de la actividad económica se han ubicado por debajo del nivel demandado por las necesidades de empleo de la población. Adicionalmente, después de un periodo de tres o cuatro años de crecimiento, éste se ha visto interrumpido por la irrupción de severas crisis. La razón de fondo de este comportamiento se encuentra en el fuerte nexo estructural entre crecimiento de la economía y acumulación de déficit en el sector externo, problemática que, a su vez, se relaciona directamente con la pérdida de capacidad competitiva de la economía.

La economía mexicana se distingue por marcados desequilibrios estructurales en su aparato productivo. Coexisten no sólo empresas de distinto tamaño, sino, lo más importante, con distintas formas de operar y con niveles de desempeño económico sumamente dispares. Una primera consecuencia de estos desequilibrios es que, por razones de competitividad, con la apertura se rompieron los eslabonamientos productivos. Las actividades exportadoras se han articulado más con la economía global que con la nacional, toda vez que la mayor parte del aparato productivo nacional no está en condiciones de garantizar la oferta competitiva de los bienes intermedios y de capital que las actividades exportadoras demandan. En segundo lugar, como consecuencia de lo anterior, el incremento de las exportaciones implica un incremento más que proporcional en las importaciones estableciéndose un nexo entre

crecimiento de la actividad económica y acumulación de déficit del sector externo (ver gráfica).

Gráfica 1
PIB (tasa de crecimiento anual) y
déficit en cuenta corriente (% del PIB)



Fuente: Elaborado con base en INEGI, Banco de Información Económica. Los datos correspondientes a 2005 provienen de *Criterios Generales de Política Económica, 2006*.

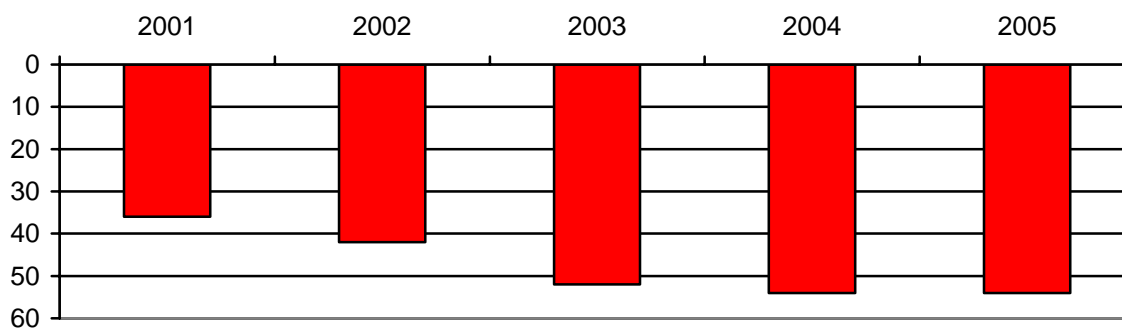
A la luz de esta reflexión, la interrogante clave de la economía es si existen condiciones para conciliar un crecimiento elevado y sostenido con el mantenimiento del déficit del sector externo en niveles manejables, susceptibles de ser financiados a través de la captación de inversión extranjera directa. A diferencia de lo ocurrido en 1994, cuando el déficit en cuenta corriente alcanzó casi el 7% del PIB y se pretendió financiarlo vía captación de inversión financiera a corto plazo, desde el año 2000, el déficit en cuenta corriente, expresado en términos del producto, ha mostrado una tendencia claramente declinante: de un nivel de 3.1% a sólo el 1.3% en 2005.

La economía mexicana, por tanto, no enfrenta peligros inminentes de reedición de las crisis cíclicas que en las décadas de los años setenta, ochenta y noventa, irrumpieron de manera traumática en los finales de sexenio. Con todo, conviene no perder de vista que el cada vez menor peso del déficit del sector externo ocurre en un contexto de bajo crecimiento económico y, por ende, de escaso dinamismo importador. De ahí que

la interrogante incómoda se refiera a si estos niveles de déficit se mantendrían en una situación de crecimiento elevado y sostenido.

La respuesta es difícil en tanto se relaciona directamente con la problemática de la competitividad. Resulta preocupante observar cómo en los años recientes la capacidad competitiva de la economía mexicana ha sufrido serios retrocesos. Así, en términos de los distintos *rankings* de competitividad internacionales, México ha perdido posiciones, pues mientras en 2001 se ubicaba en la trigésimo sexta posición, para 2005 ya había descendido a la quincuagésima cuarta (ver gráfica adjunta).

Gráfica 2
Posición de México en el *ranking* mundial de competitividad

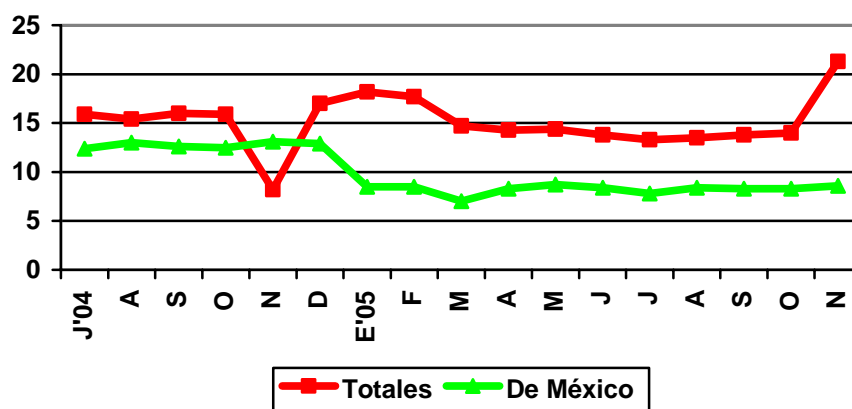


Fuente: Elaborado con datos del World Economic Forum, 2006.

Con todo, más preocupante que los *rankings* es la acumulación de evidencias relativas a la menor capacidad competitiva de la economía nacional. Por un lado, según cifras del Banco Mundial, en materia de productividad laboral, los incrementos registrados en la economía nacional (3.2 por ciento en el periodo 2000-2004) resultan inferiores al crecimiento promedio de la productividad en el mundo (4.1 por ciento en el mismo lapso). Por otro lado, las ventas de productos mexicanos a Estados Unidos han crecido a un ritmo menor al de las importaciones totales de la economía norteamericana, tal como se observa en la gráfica 3. Esta situación, planteada en términos escuetos, significa que los productos mexicanos pierden terreno en el mercado de Estados Unidos frente a los productos de otros países, principalmente

China e India, cuyas ventas a la economía norteamericana tienden a incrementar su peso relativo.

Gráfica 3
EUA: importaciones totales y provenientes de México (variaciones anualizadas)



Fuente: Elaborado con datos del US Department of Commerce/US Bureau of Economic Analysis.

Este último dato es particularmente relevante, en virtud de la cada vez mayor articulación de la dinámica de la economía mexicana a la norteamericana y la consecuente conversión de las exportaciones a dicho país en el principal motor del crecimiento de nuestra economía.

Competitividad y reformas estructurales

En el fenómeno de la competitividad converge una amplia gama de factores. Algunos de ellos son de naturaleza endógena, es decir, concernientes al desempeño de las empresas (productividad y calidad de la fuerza laboral, tecnología empleada y capacidad gerencial); otros se refieren al entorno económico (sistema bancario, estructura tributaria, infraestructura) y político-social (Estado de derecho, eficiencia de la administración pública, sistema educativo) en que se inscribe la actividad productiva.

A grandes rasgos, se puede afirmar que los determinantes endógenos se relacionan con lo que comúnmente se denomina la oferta de factores de producción. Tiene, en primera instancia, que ver con la calidad y el precio de los insumos disponibles. Sin embargo, en tanto en el mundo de hoy la economía experimenta un cambio de paradigmas (el advenimiento de una economía fincada en el conocimiento), la cuestión relativa a la oferta de los factores se resume en la capacidad de las unidades productivas para generar y/o asimilar conocimientos. En este sentido, la calidad de los recursos humanos y la actitud de la gestión de la propia empresa hacia la innovación son elementos cruciales⁴.

De manera menos directa, pero igualmente importante, es fundamental que las unidades productivas desplieguen sus actividades en un entorno económico y político-social que, por un lado, estimule la innovación y, por otro, ofrezca certidumbre. Desde este punto de vista, la infraestructura disponible, la estabilidad macroeconómica, el marco legal y regulatorio, la vigencia de un auténtico Estado de derecho y la naturaleza de las políticas públicas son clave.

Ahora bien, México enfrenta importantes deficiencias en prácticamente todos estos rubros. Requiere reformas de fondo capaces de crear condiciones más favorables para la elevación de la capacidad competitiva de la economía, reformas que, al mismo tiempo, amplíen las posibilidades de inversión privada, de desarrollo de infraestructura y de desarrollo humano, así como las capacidades fiscales, jurídicas e institucionales del Estado para responder con eficacia a los retos del desarrollo. También demanda la adopción de políticas públicas (generales y sectoriales) encaminadas expresamente a favorecer la respuesta del aparato productivo a los patrones cambiantes de las ventajas competitivas.

Como fenómeno de naturaleza integral, la elevación de la capacidad competitiva se relaciona con la reforma del Estado en el sentido de que ésta es una premisa necesaria para incrementar la eficiencia de la administración pública, para garantizar la vigencia del Estado de derecho y para dotar de funcionalidad al sistema político, tanto en lo relativo a la toma de decisiones en materia de políticas públicas como en el procesamiento legislativo de una amplia gama de reformas legales.

Por su parte, las reformas estructurales se presentan como el correlato económico de la reforma del Estado en tanto se dirigen a la modificación de algunas de las más

⁴ Cfr. *La generación de ventajas competitivas*, 2002

importantes reglas del juego de la economía. Para México, son cuatro los ámbitos de la vida económica que demandan reformas profundas: el hacendario, el energético, el laboral y el de la seguridad social.

Sin menoscabo de la trascendencia de las otras reformas, la hacendaria es la reforma prioritaria en tanto sienta las bases para el cumplimiento de las funciones del Estado, al tiempo que es condición de viabilidad de otras reformas y políticas públicas. Mas una reforma hacendaria auténticamente integral debería dirigirse no sólo a elevar la recaudación, sino a asegurar la salud de las finanzas públicas, a fomentar la competitividad y a promover el desarrollo social y económico⁵.

El logro de esos objetivos supone la adopción de una estrategia política que parta de la distinción de dos momentos clave de la propia reforma: el manejo eficiente de la hacienda pública y la modificación de la estructura tributaria. La relevancia del primer momento se evidencia a la luz de la consideración de que toda propuesta de reforma hacendaria debe legitimarse frente a la sociedad. Como lo ha mostrado la experiencia reciente, una propuesta de reforma que pretenda modificar la estructura tributaria sin la previa satisfacción de requisitos de legitimidad parece condenada al fracaso. De ahí que el primer paso sea un paquete de medidas orientado a garantizar un manejo de la hacienda pública acorde con los criterios de transparencia, de eficiencia y de rendición de cuentas; también debe garantizar la certidumbre jurídica y facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, así como la ampliación del universo de contribuyentes, medida indispensable para elevar la recaudación y para dotar de legitimidad al manejo de la hacienda pública.

Sólo sobre la base de la legitimación del manejo de la hacienda pública será políticamente viable la modificación de la estructura tributaria. Ésta debe partir de la premisa de que sólo hay dos grandes fuentes de recaudación: la renta y el consumo y de que, de acuerdo con las tendencias internacionales y de los imperativos que impone la atracción de capitales, debemos evolucionar hacia una estructura en la que los impuestos al consumo aumenten poco a poco su peso. Por otro lado, si previamente se ha avanzado en materia de ingresos fiscales (a través de la ampliación del universo de contribuyentes, de la simplificación y de la eficiencia recaudatoria), en el diseño de la nueva estructura tributaria pesarán más los objetivos relacionados con el aliento a la competitividad y del desarrollo social que los meramente recaudatorios.

⁵ Cfr. *La reforma hacendaria. Diagnóstico y propuestas*, 2004

De esta suerte, la reforma se debería centrar en cuatro puntos fundamentales: reducción de la tasa del ISR, homologación de la tasa del IVA (con algunas excepciones), cambio en el régimen fiscal de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad y reforma al sistema de pensiones.

Competitividad y políticas públicas

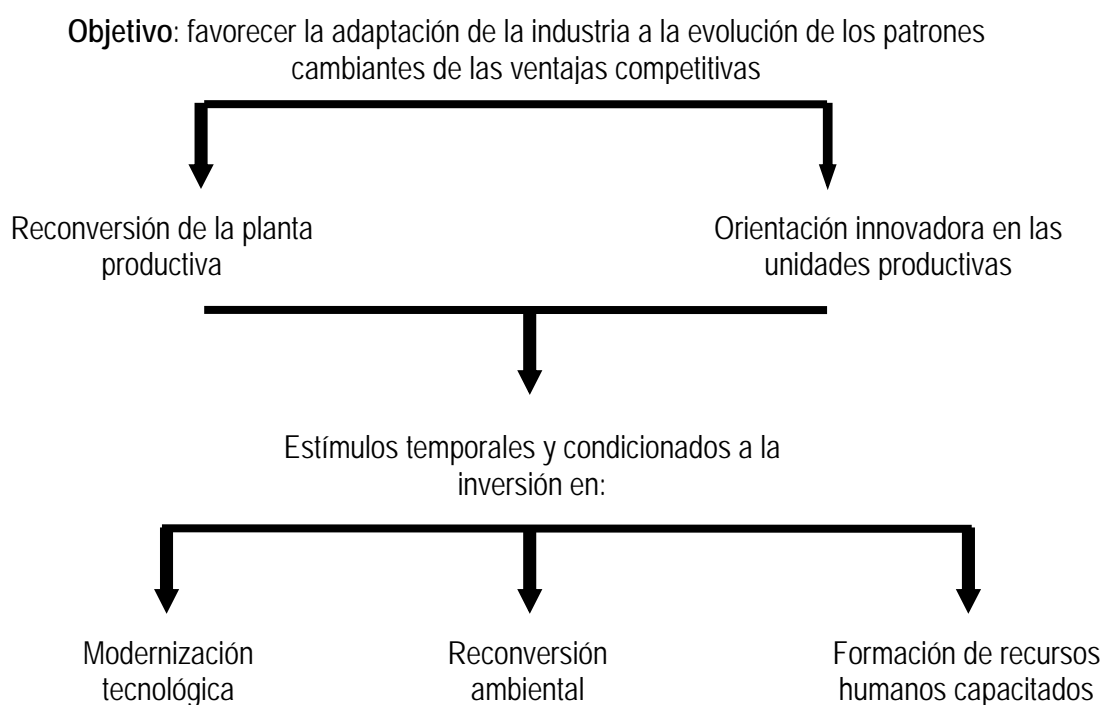
Mientras las reformas estructurales se dirigen a dotar de bases de certidumbre institucional a las decisiones de inversión, las políticas de desarrollo (ya sean horizontales o sectoriales), dada su orientación específica, pretenden incidir sobre las condiciones de operación del aparato productivo e, incluso, sobre algunos rubros de actividad determinados. A grandes rasgos, se puede afirmar que se dirigen al logro de dos objetivos básicos:

1. El primero de ellos consiste en favorecer una inserción exitosa en la competencia global, abriendo posibilidades de una rearticulación competitiva de las cadenas productivas
2. El segundo objetivo se vincula con el mejoramiento de la productividad de la actividad económica en su conjunto y, en el caso de las políticas sectoriales, del sector en cuestión y de los sectores asociados, induciendo la modernización tecnológica.

Las políticas industrial y agropecuaria forman el eje estratégico de las políticas sectoriales. En materia industrial es necesario favorecer la adaptación de la industria a la evolución de los patrones cambiantes de las ventajas competitivas. Para hacerlo, se precisa reconvertir la planta productiva dándole una orientación innovadora, por lo que es necesaria la implantación de esquemas de estímulos temporales y condicionados a la realización de inversiones en ámbitos específicos como la modernización tecnológica, la reconversión ambiental y la formación de recursos humanos, es decir, en aquellos rubros cruciales para la generación de ventajas competitivas, tal como se lo ilustra en el diagrama adjunto⁶.

⁶ Cfr. *Hacia una nueva política industrial*, 1995

Diagrama 1 La política industrial



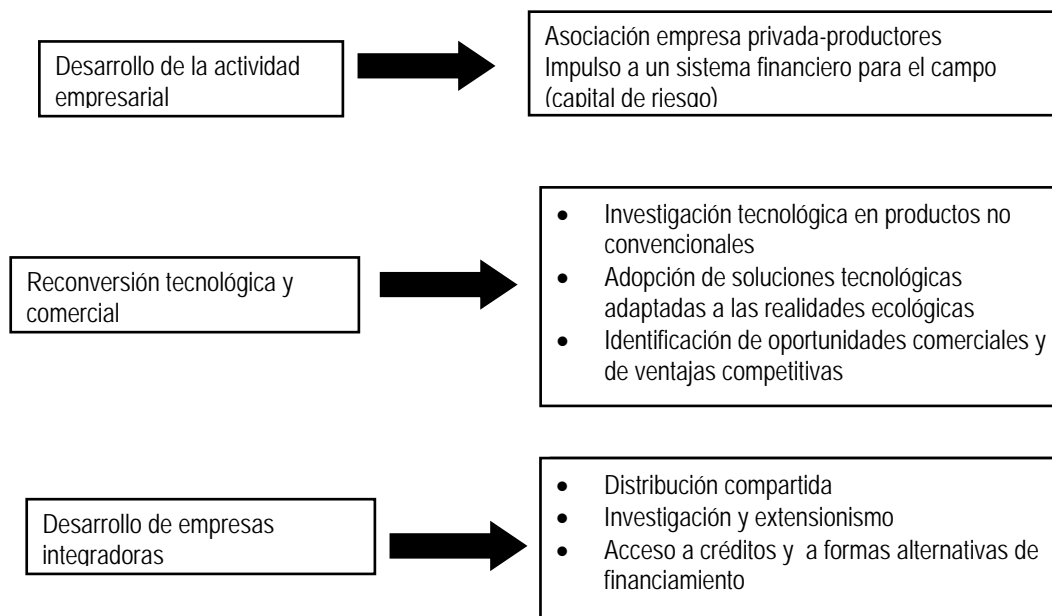
En tanto políticas de carácter sectorial, su adopción presupone una definición previa de la vocación competitiva del país y del papel estratégico que ciertas actividades tienen como punta de lanza de un proceso de difusión de estímulos innovadores. De manera tentativa, se puede pensar en las cadenas productivas organizadas en torno a o a partir de actividades como la industria automotriz, la industria energética y las industrias relacionadas con la generación y difusión de conocimientos (por ejemplo, telecomunicaciones), así como en actividades de servicios intensivas en el uso de fuerza de trabajo calificada, tales como el turismo y los servicios de salud.

En materia agropecuaria, se requiere una estrategia doble. Por un lado, una estrategia de desarrollo empresarial, es decir, de aliento a la inversión, la productividad y la generación de ventajas competitivas en el campo (ver diagrama 2). Por otro lado, una estrategia de desarrollo social rural que, asumiendo la imposibilidad de generar por decreto una pujante clase empresarial en el campo, así como la necesidad de ofrecer

a la población campesina alternativas dignas de subsistencia, se dirija a elevar la productividad y la sustentabilidad ambiental de la agricultura campesina y a promover el desarrollo de unidades familiares de producción agropecuaria, manufacturera y de servicios⁷.

Diagrama 2 Estrategia para un campo competitivo

¡Error!



Mientras las políticas sectoriales reconocen la especificidad de determinadas áreas de la actividad productiva que es preciso impulsar por razones estratégicas, las políticas de naturaleza horizontal deberán dirigirse, de manera complementaria, a crear condiciones generales para la elevación de la capacidad competitiva de la economía en su conjunto. En el siguiente cuadro damos cuenta de las principales.

⁷ Cfr. *El campo: principal problema de México*, 1991

Cuadro resumen de las principales políticas horizontales⁸

Política	Principales líneas de acción estratégica
Educativa	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reforzar la educación cívica ▪ Reorientación de programas al desarrollo de aptitudes científicas ▪ Sistema de actualización permanente de docentes ▪ Sistemas eficaces de evaluación ▪ Diversificar opciones terminales y vinculación educación superior-investigación-actividad productiva
Laboral y formación de recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programas de capacitación y readiestramiento en función de las necesidades de producción ▪ Flexibilización técnica de los procesos productivos ▪ Esquemas de vinculación productividad-ingreso
Desarrollo sostenible	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Incorporación de la variable ambiental en la I&D y promoción de la ecoeficiencia ▪ Sistema eficaz de distribución de costos ambientales ▪ Favorecer el libre flujo de tecnologías ambientales ▪ Revertir la relación pobreza-depredación ambiental ▪ Alentar gestión ambiental como argumento competitivo ▪ Transversalidad del desarrollo sostenible
Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ampliación de oportunidades de inversión privada ▪ Priorizar inversión en rubros ligados a las actividades de punta y a la exportación ▪ Garantizar el desarrollo de la industria energética vía revisión de esquemas fiscales y de participación privada ▪ Adopción de criterios de desarrollo regional

⁸ Cfr. *Hacia una nueva política industrial*, 1995, *El impacto de la globalización en la sociedad mexicana* (1996), *El desarrollo sostenible. Un reto ineludible*, 1998, *La agenda urgente de México frente al siglo XXI*, 2000.

Tecnológica	<ul style="list-style-type: none">▪ Desregulación en materia de transferencia▪ Mayor participación de la inversión privada▪ Desarrollo de sistemas de metrología▪ Desarrollo de infraestructura científica y tecnológica▪ Creación de empresas de base tecnológica▪ Empresas integradoras para las PYMES
Comercio exterior	<ul style="list-style-type: none">▪ Alentar la diversificación de los mercados▪ Desarrollar capacidades de defensa ante prácticas neoproteccionistas▪ Búsqueda de esquemas de integración basados en la convergencia macro y estructural▪ Inclusión de la movilidad laboral en los acuerdos comerciales y de inversión

3. CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA Y GOBERNABILIDAD

México ha logrado avances significativos en su proceso de transición democrática. Satisface los principales criterios formales que definen a un determinado régimen político como democrático: la lucha por acceder al poder y el ejercicio del mismo están sometidos a un conjunto claro de normas legales cuya observancia es la principal fuente de legitimidad de las autoridades; se celebran comicios periódicos que, gracias a la ciudadanización del órgano electoral y a otras reformas en la materia, arrojan resultados creíbles que reflejan con bastante fidelidad las preferencias de los votantes; no menos importante, cuando menos en el nivel federal, están vigentes las libertades y los derechos civiles y políticos fundamentales.

Como resultado, los cambios en materia electoral se han traducido en un esquema de distribución del poder que, en el terreno de los hechos, ha dejado sin posibilidad material de operación muchas de las reglas no escritas del viejo presidencialismo autoritario. La principal consecuencia de ello es que la subordinación de los poderes Legislativo y Judicial a las directrices emanadas del Ejecutivo, así como la de los ejecutivos estatales al Ejecutivo federal, es ya cosa del pasado. La división de poderes es ahora una realidad efectiva, al tiempo que el federalismo registra avances importantes. No obstante estos significativos progresos, el cambio democrático dista de haber sido culminado ni, mucho menos, consolidado.

Las reglas del juego y los acuerdos

México requiere un orden político funcional, garante de la estabilidad y la certidumbre necesarias para la buena marcha de la vida social; también requiere que dicho orden político demuestre capacidad de respuesta a los grandes problemas nacionales. Pero, a juzgar por las dificultades patentes para procesar legislativamente las grandes reformas estructurales, para ofrecer a la sociedad mínimos de seguridad personal y patrimonial, para garantizar el imperio de la ley y aun para llevar a cabo los principales proyectos de infraestructura, la democracia mexicana ha arrojado, hasta ahora, resultados muy por debajo de las expectativas y de las necesidades de la propia sociedad. Contamos con una incipiente democracia que, si bien proporciona las dosis

de legitimidad requeridas para el funcionamiento del aparato de gobierno, no ha acreditado aún su capacidad de gobierno.

Desde un punto de vista operativo, la gobernabilidad se puede entender como la capacidad de un gobierno para, por un lado, cumplir cabalmente sus propios objetivos programáticos y estratégicos y, por otro lado, para procesar institucionalmente los diferentes conflictos inherentes a la toda vida social. Afortunadamente, la democracia mexicana no ha sido rebasada por los conflictos. Gozamos de estabilidad política, pues pese a la abrumadora sucesión de escándalos y a la rispidez de las confrontaciones, la validez del orden jurídico e institucional no ha sido puesta en entredicho. De manera análoga, el estallido de manifestaciones de inconformidad social, al margen de su radicalidad, no ha alterado la paz social. En suma, estamos lejos de una crisis de gobernabilidad.

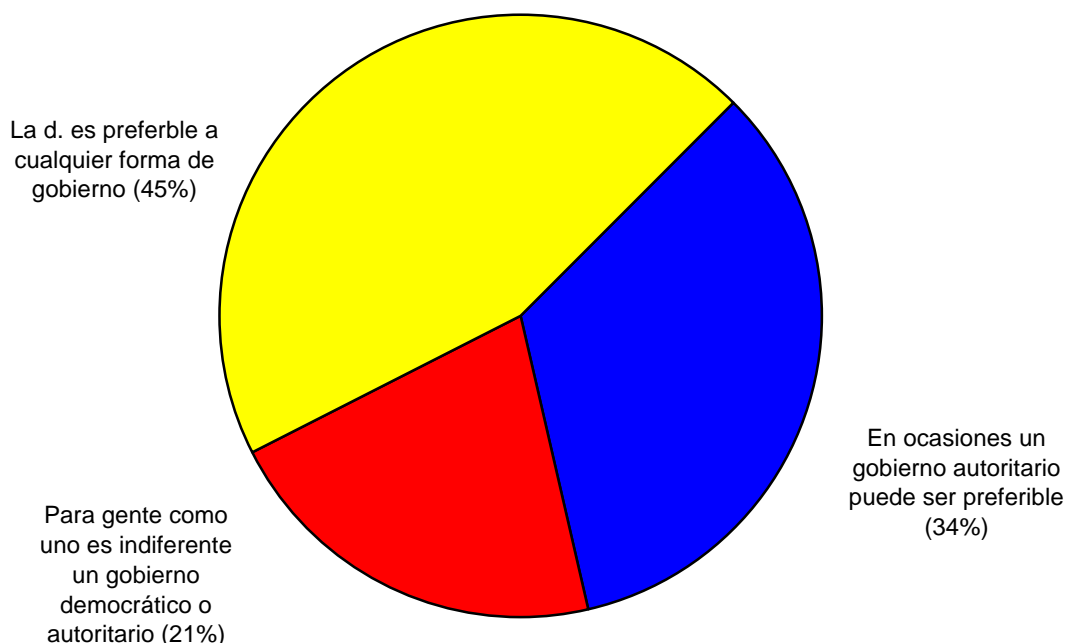
Lo que, sin embargo, sí existe es la muy extendida percepción de que nuestra flamante democracia no ha sido del todo eficaz en el manejo de los grandes temas del desarrollo económico y social. Prevalece la imagen de un régimen político empantanado, sumido en la confrontación estéril y atrapado en una racionalidad electoral y mediática que lo incapacita para encontrar respuestas adecuadas a las preocupaciones de la sociedad. Esta percepción, sustentada en la contundencia de fenómenos como la inseguridad y el déficit de empleos, eclipsa los importantes logros que en los terrenos de la transparencia, de la reducción de la pobreza y de la estabilidad macroeconómica ha alcanzado el gobierno democrático.

El problema con la imagen del gobierno democrático reside en que, dados los enormes resabios de cultura autoritaria todavía presentes en amplias capas de la población y aun de la clase política, la constatación de sus bajos rendimientos no se traduce en el mero cuestionamiento a un gobierno en particular, sino que amenazan con dar lugar a un cuestionamiento más general a la propia democracia. En un contexto cultural donde todavía están vivos los valores y las actitudes del orden autoritario (fascinación por los líderes fuertes y por los discursos mesiánicos, concepción peticionaria y clientelar de la relación Estado-sociedad y poco aprecio a la legalidad), el desencanto social podría allanar el camino a una suerte de restauración velada de las prácticas autoritarias⁹.

⁹ *El acuerdo político y la construcción del futuro*, 2002

La siguiente gráfica da cuenta de este riesgo, en tanto para 34% de la población entrevistada un gobierno autoritario podría ser preferible (si ofrece resultados) y para el 21% le resulta indiferente un gobierno democrático o uno autoritario. Dicho en otras palabras: para una mayoría de la población (55%) el advenimiento de un gobierno autoritario con capacidad de respuesta a las grandes preocupaciones de la sociedad no daría lugar a un rechazo activo.

Gráfica 4
Preferencia por la democracia
(% de respuestas)



Fuente: Secretaría de Gobernación, *Programa Especial para el fomento de la cultura democrática*, 2001

Los déficit de gobernabilidad de nuestra democracia encuentran su origen en una amplia gama de factores, desde los atribuibles a la falta de pericia política del Presidente en turno y algunos sus principales colaboradores hasta las deficiencias de orden institucional. En teoría, las primeras se pueden resolver a través de un relevo en el poder presidencial: mediante la emisión de su voto, el electorado castigaría la

ineficiencia de un determinado gobierno. Pero el problema es, por desgracia, mucho más complejo y atañe a profundas carencias de índole institucional.

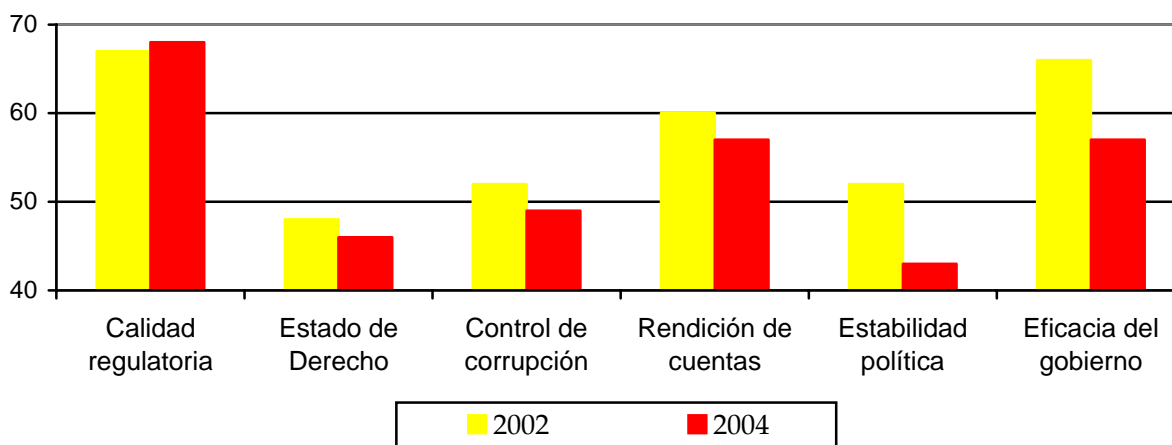
En el transcurso de la última década, el Banco Mundial ha sido particularmente insistente a propósito de la relevancia de las instituciones como factor que alienta o, en su defecto, inhibe el desarrollo. Se subraya que, sin un marco legal e institucional adecuado que otorgue certidumbre, que garantice el imperio de la ley y el respeto a los derechos de propiedad, que facilite la actividad de los agentes económicos y sociales, que combata las prácticas corruptas y promueva la transparencia, la rendición de cuentas y la permanente evaluación de las decisiones y programas de gobierno, el desarrollo no podrá ser alcanzado. De ahí que un primer foco de atención sea, precisamente, el pobre desempeño institucional del Estado mexicano y sus efectos negativos sobre las perspectivas del desarrollo nacional a largo plazo.

A mediados de 2005, el propio Banco Mundial dio a conocer un reporte acerca de la calidad institucional del Estado mexicano. Los resultados son preocupantes en tanto en sólo uno de los seis indicadores analizados (calidad regulatoria) México obtuvo una calificación aprobatoria. En los cinco restantes (Estado de Derecho, control de la corrupción, rendición de cuentas, estabilidad política y eficacia gubernamental), las calificaciones otorgadas no sólo fueron reprobatorias, sino que, comparadas con las concedidas en 2002, muestran una clara tendencia declinante (ver gráfica 5).

Se requiere, en consecuencia, una profunda reforma de la estructura y de las prácticas de la administración pública. Es indispensable un esfuerzo serio, sustentado en una clara voluntad política, de reingeniería y de cambio de visión en la gestión de la cosa pública¹⁰. Ciertamente, se han dado algunos pasos importantes en dicha dirección. Los más importantes han sido la aprobación de una legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública y la introducción del servicio civil de carrera. No obstante, en el campo del combate a la corrupción los logros son menores e, incluso, los mecanismos de control ideados a menudo se han traducido en un excesivo burocratismo; por su parte, las mejoras regulatorias registradas se limitan, en la mayor parte de los casos, a la esfera del gobierno federal.

¹⁰ Cfr. *La agenda urgente de México frente al siglo XXI*, 2000

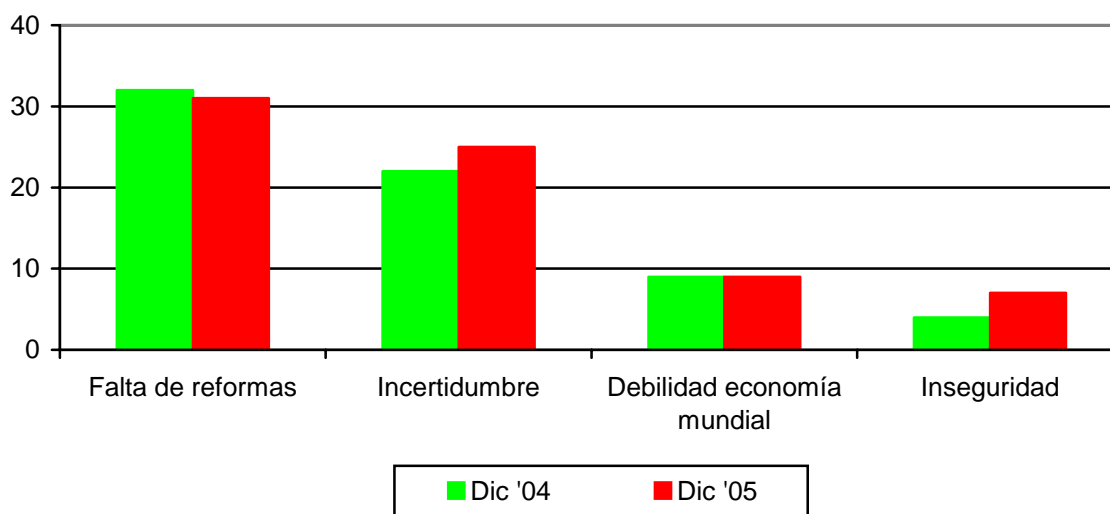
Gráfica 5
Calidad institucional



Fuente: Elaborado con datos del Banco Mundial, 2005

Pero más allá de la indispensable modernización de la administración pública, los déficit de gobernabilidad y sus efectos negativos sobre la competitividad de la economía nacional y sobre las oportunidades de desarrollo también se relacionan con la disfuncionalidad del sistema político. En este sentido, la imposibilidad para alcanzar acuerdos en torno a las grandes reformas estructurales se ubica en el centro mismo de la problemática. De acuerdo con los resultados arrojados por la más reciente encuesta empresarial del Banco de México, la mayor parte de los entrevistados consideró que el principal factor limitante de la actividad económica era la falta de reformas estructurales. La estabilidad macroeconómica es, sin duda, un activo importante e irrenunciable, pero por sí sola no es un factor capaz de alentar el crecimiento y la modernización de la economía (ver gráfica 6).

Gráfica 6
Factores que limitan el ritmo
de la actividad económica



Fuente: Elaborado con datos del Banco de México, diciembre de 2006

Asimismo, cabe destacar, en conformidad con la misma encuesta del banco central, que la incertidumbre política es vista también como otro factor que incide negativamente sobre el potencial de crecimiento de la economía. Y aquí conviene matizar en el sentido de que la principal incertidumbre política no se refiere tanto al resultado de las elecciones presidenciales; de hecho, los mercados parecen estar bien blindados y han dado muestras de una lógica de comportamiento ajena a los vaivenes de la coyuntura política. La incertidumbre, en realidad, tiene que ver con la continuidad o la falta de continuidad de los principios rectores de la política económica. Desde esta perspectiva, la política, ya sea en relación con la incapacidad para procesar acuerdos sustantivos o con la de proveer certidumbre, se erige en uno de los principales lastres del desarrollo económico.

Así las cosas, el colofón obligado es que para que el doble objetivo de democracia y desarrollo pueda ser alcanzado, es menester que, de forma paralela, se registren avances en los campos de la competitividad y de la gobernabilidad. Se trata de tareas

simultáneas y mutuamente reforzadoras. Sólo que, desde un punto de vista político, en el núcleo de ambas problemáticas subyace el imperativo del acuerdo. Ésta es la gran tarea.

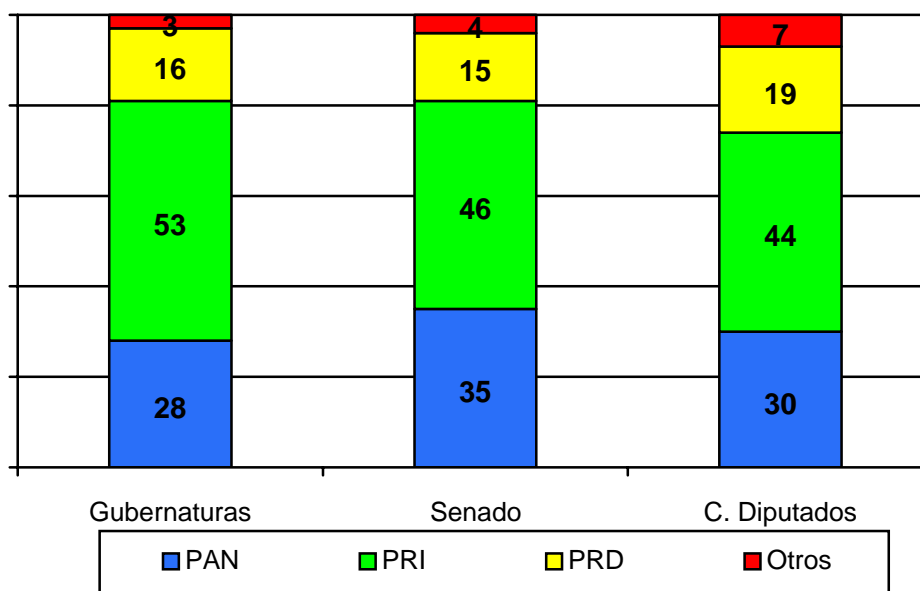
La nueva arquitectura institucional

Una tesis inicial: en todos los países los políticos actúan en función de sus propios intereses y, por tanto, en sus decisiones, los cálculos de naturaleza electoral y de conveniencia política gravitan de manera importante. ¿Cuál es entonces el factor que permite en otras realidades políticas el logro de acuerdos verdaderamente productivos? La respuesta más general se refiere a la existencia de un conjunto de reglas del juego que alientan el acuerdo y castigan las conductas abiertamente obstruccionistas. Dado un marco normativo que regula los procesos electorales, las relaciones entre los poderes del Estado y los procesos de construcción de mayorías, los políticos encuentran redituables la cooperación y el acuerdo.

Todas estas reflexiones conducen necesariamente a la idea de la reforma del Estado, no sólo como culminación del proceso de transición democrática (es decir, la instauración de reglas del juego acordes con los valores democráticos), sino también, en un sentido más pragmático, como un esfuerzo encaminado a conferir funcionalidad y capacidad de gobierno al régimen democrático¹¹. Ante la pluralidad observable en los órganos representativos del Estado y la extensión del fenómeno de los gobiernos divididos (ver gráfica 7), la construcción de acuerdos entre fuerzas políticas distintas es indispensable.

¹¹ Cfr. *La agenda urgente de México frente al siglo XXI*, 2000, *El acuerdo político y la construcción del futuro*, 2002 y *La competitividad de la economía nacional. Propuestas para la generación de ventajas competitivas*, 2003.

Gráfica 7
Gobierno dividido
 (% de participación partidaria)



Fuente: Elaborado con base en IMEP, Archivo hemerográfico.

Una primera medida consistiría en la introducción de la figura de Jefe de Gabinete. La idea es favorecer la gobernabilidad en donde no existen condiciones para producir mayorías ni a través de las urnas ni a través de los acuerdos. A través de esta reforma, se trataría de alcanzar una forma de gobierno en la que el Presidente, en su calidad de Jefe de Estado, delegue las funciones ejecutivas y administrativas en un Jefe de Gabinete encargado de cumplir las metas del programa de gobierno. Para tal efecto, el Presidente ofrecería a la segunda fuerza política (o, en su defecto, a la tercera) la jefatura de gabinete, previo acuerdo sobre las líneas generales del programa de gobierno. Ello llevaría a mayorías estables, principalmente por tres razones:

1. La medida generaría estímulos al acuerdo determinados por la ley. En la medida en que el Jefe de Gabinete debe ser ratificado por el Congreso, el candidato deberá negociar el apoyo en el Congreso no a su persona sino al programa de gobierno acordado con el Presidente, de tal forma que su ratificación funcione como un

mandato tácito en favor de las líneas estratégicas de dicho programa de gobierno (incluyendo su programa legislativo).

2. El Jefe de Gabinete, en tanto nombrado por el Congreso, haría las veces de enlace entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Funcionaría como un cabildeador cuya legitimidad, de entrada, sería reconocida por las distintas fuerzas políticas presentes en el Congreso o, en el peor de los casos, por una clara mayoría de fuerzas partidarias.
3. El principio clave, sobre todo en situaciones caracterizadas por resultados electorales muy apretados es que quien gana no gana todo, en tanto que quien pierde no pierde todo. Ahí radica su viabilidad, pues en contraste con la actual situación caracterizada por la existencia de estímulos a la confrontación, se generarían estímulos al acuerdo y a la cooperación.

Más allá de esta reforma, el núcleo de la reforma del Estado se encuentra en la necesaria redefinición de las relaciones entre los poderes del Estado, en particular, ente el Ejecutivo y el Legislativo. Se requieren medidas destinadas a favorecer un sistema de división de poderes que erradique los riesgos derivados de la excesiva concentración del poder, que sea una salvaguarda de los derechos ciudadanos y que favorezca los acuerdos y la gobernabilidad. Para ello es indispensable actuar en un doble frente. Por un lado, en el de la definición precisa de las atribuciones del poder presidencial. Por otro lado, en el de una reforma del Congreso que atienda de modo particular cuestiones como la representatividad, la rendición de cuentas y la profesionalización.

En relación con las atribuciones del Ejecutivo cabría, en primer lugar, apuntar que actualmente desempeña funciones jurisdiccionales que, en principio, competen al Judicial. Así, una actividad eminentemente técnica (resolución de conflictos) se ha politizado. En tanto algunos de los tribunales de mayor jerarquía estén en manos del Poder Ejecutivo, sus decisiones ya no sólo dependen de criterios jurídicos, sino que, a menudo, se busca su funcionalidad con los objetivos de un gobierno determinado. Se propone, por tanto, que los tribunales fiscales, laborales, agrarios e, inclusive, militares formen parte del Poder Judicial. Adicionalmente, sería importante la adopción de otras medidas tales como la promulgación de normas que posibiliten el juicio político al Presidente por violaciones a la Constitución; la reglamentación del derecho de veto del Jefe del Ejecutivo; la despolitización de las procuradurías y de los ministerios públicos,

vía su autonomía y la modificación del artículo 89 constitucional para establecer de manera limitativa en qué materias puede haber reglamentos autónomos o disposiciones generales autónomas, y aclarar qué se entiende por facultad reglamentaria del Presidente.

Por su parte, la adecuación de la práctica legislativa a las realidades del México de hoy demanda una revisión integral de su marco jurídico. Por definición, una reforma de esta naturaleza abarca una gran pluralidad de ámbitos que, para efectos de claridad en la exposición, se pueden agrupar en tres grandes rubros: el de la representatividad de los órganos legislativos, el de la rendición de cuentas y el de la profesionalización de los legisladores¹².

Representatividad. Uno de los temas más debatidos a este respecto es el de los diputados plurinominales. No obstante, cuando la única forma de representación es la derivada del triunfo en distritos uninominales, se refuerza en exceso a los partidos más grandes y/o dominantes en detrimento de los partidos emergentes. En este sentido, la propuesta consiste en:

- Garantizar que los principios de representación que dan sentido al sistema bicameral se diferencien con claridad, esto es, que la Cámara de Diputados sea el espacio propio de la representación directa de la ciudadanía, y que el Senado sea el ámbito de representación del pacto federal. Ello implica eliminar la figura de los senadores plurinominales.
- Diseñar un mecanismo de distribución de escaños dirigido a corregir situaciones de sobre y subrepresentación, de tal forma que la suma de posiciones uninominales y plurinominales de un partido en la Cámara equivalga al porcentaje de votos obtenidos.

Rendición de cuentas y transparencia. En un contexto en el que los intereses partidarios imponen su lógica al quehacer legislativo, los legisladores parecen rendir cuentas sólo a sus partidos, pues a fin de cuentas de éstos dependen las nominaciones y, por ende, las posibilidades de una carrera política. Frente a esta situación, se propone:

¹² Cfr. *El acuerdo político y la construcción del futuro*, 2002

- La reelección consecutiva de los legisladores y limitar el número de reelecciones posibles con el fin de evitar el desarrollo de cacicazgos y de promover la renovación generacional.
- Regular las actividades de cabildeo y normar aquellas prácticas que pudieran implicar conflicto de intereses.

Profesionalización. Dadas las complejidades de la técnica legislativa, amén de las que caracterizan las problemáticas objeto de legislación, es necesario promover la profesionalización de la actividad legislativa mediante mecanismos que permitan consolidar los procesos de aprendizaje de la técnica legislativa y la especialización en algún ámbito de la problemática nacional. En específico se propone:

- Instaurar un servicio legislativo de carrera de naturaleza apartidista, encargado de la asesoría de los legisladores.
- Crear una Academia Parlamentaria encargada de la capacitación, la investigación y la difusión de la cultura legislativa en beneficio de los propios legisladores.
- Estipular, como prerrequisito para ser registrados ante la autoridad electoral, la obligación por parte de todo aspirante a candidato de obtener, de parte de la Academia Parlamentaria, un certificado que garantice la posesión de un bagaje cognoscitivo básico.

Desde luego, la concreción de estas reformas es políticamente compleja. Implica cambios constitucionales y la afectación de los intereses de los principales partidos políticos. Con todo, su pertinencia es incuestionable y se hará cada vez más patente en la medida en que la posposición de la reforma del Estado se traduzca en la acumulación de disfuncionalidades y déficit de gobernabilidad.

Cabe, por último, aclarar que la reforma del Estado no equivale a la definición de un proyecto de nación ni de un determinado modelo económico. Su contribución a este respecto estriba en poner las bases para que la “disputa por la nación”, el debate en torno al proyecto de nación, a la imagen de futuro a perseguir y a las líneas de política a adoptar, se verifique en condiciones institucionales garantes de su civilidad y de su idoneidad técnica.

4. A MANERA DE CONCLUSIÓN: LAS PRIORIDADES

La satisfacción de los grandes objetivos de democracia y desarrollo presupone la concreción de una amplia gama de reformas estructurales e institucionales dirigidas a impulsar la elevación de la capacidad competitiva de nuestra economía y la funcionalidad y la gobernabilidad de nuestro sistema político. Por definición, estas tareas transformadoras, en virtud de su trascendencia y de su profundidad, se antojan en extremo complejas. Por tal motivo, y con base en la convicción de que la construcción del futuro comienza con un conjunto acotado de acciones inmediatas, para Diálogo México resulta esencial una reflexión breve en torno a la creación de las condiciones propicias para llevar a cabo las transformaciones que el país demanda.

En lo inmediato, se precisa un pacto político en torno a las reglas básicas garantes de la estabilidad económica y de la estabilidad política, esto es, un acuerdo y un conjunto de compromisos claros orientados, por un lado, a brindar certidumbres básicas acerca de la continuidad de aquellos principios generales de la política económica que han sido vitales para alcanzar la estabilidad que ahora disfrutamos; y por otro lado, un acuerdo que, al pactar las reglas de la interlocución civilizada y constructiva entre los actores políticos, no buscar incidir, en primera instancia, sobre los contenidos de las políticas públicas sino sobre el marco de referencia en que se inscribe el proceso de su diseño e instrumentación.

Sobre la base de un acuerdo semejante, el diseño y la instrumentación de las estrategias de desarrollo y, en particular, de las diferentes políticas públicas tiene lugar como un proceso a la vez técnico y político, como un proceso en el que las consideraciones respecto a la validez técnica de las políticas se complementa con la satisfacción de una amplia gama de premisas garantes de su viabilidad política. A grandes rasgos, estas premisas se refieren a la concertación entre los actores políticos y los actores económicos y sociales de los criterios que habrán de regir el proceso mismo de diseño e instrumentación de las políticas públicas. Estos ámbitos de concertación son:

- los objetivos, las prioridades y las líneas estratégicas de las políticas;

- las responsabilidades asumidas por los actores políticos, económicos y sociales involucrados respecto al logro de los objetivos;
- la definición de un sistema de seguimiento y evaluación de las políticas, así como de los mecanismos para su revisión y eventual corrección; y
- los mecanismos garantes de la transparencia y la rendición de cuentas sobre los resultados de la política.

Cumplido este primer paso, la siguiente tarea para la construcción del futuro consiste en la definición de las prioridades. Como lo hemos planteado, México requiere cambios profundos en todos los ámbitos de su vida social. Todos son importantes, pero, desde la perspectiva de los imperativos estratégicos, es indispensable definir prioridades. Entendemos por asuntos prioritarios aquellos que, en primer lugar, mantienen una vinculación estructural con el logro de una amplia gama de objetivos respecto a los cuales son condición de posibilidad; y, en segundo lugar, poseen un importante potencial para detonar procesos amplios de transformación virtuosa en otros campos de la vida nacional.

De acuerdo con la línea de razonamiento que atraviesa el presente trabajo, las áreas prioritarias que identificamos se relacionan con las problemáticas de la competitividad y la gobernabilidad, y responden, principalmente, a la doble necesidad de garantizar la viabilidad institucional y fiscal del Estado y de allanar el camino al desarrollo económico y social. Las acciones prioritarias propuestas son:

1. En el nivel de la reforma institucional: reforma del régimen de gobierno a través de la introducción de la figura de Jefe de Gabinete y reelección inmediata de legisladores y autoridades municipales.
2. Adopción de estrategias puntuales encaminadas al desarrollo de un sistema de justicia eficaz, transparente y expedito que dé sustento a un auténtico Estado de Derecho.
3. Aprobación de un paquete de medidas dirigidas a garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, la certidumbre jurídica y la eficiencia de la hacienda pública, así como la ampliación del universo de contribuyentes.

4. Adopción de medidas de aliento al desarrollo de capacidades de innovación y de difusión de innovaciones a lo largo de las cadenas productivas, con el fin de lograr la articulación competitiva de las mismas.
5. Instrumentar una política social activa, encaminada expresamente al abatimiento de la pobreza y la desigualdad y a sentar las bases para el desarrollo humano a largo plazo.

Las prioridades descritas demandan una actitud diferente de parte de los actores políticos y sociales. En dicho sentido, la responsabilidad política es un insumo clave en el México de hoy. Mas esta responsabilidad política no se refiere de manera exclusiva a los actores políticos; involucra también a la sociedad. Vivimos tiempos nuevos en los que los recursos fiscales, jurídicos, técnicos y humanos del Estado resultan insuficientes de cara a los grandes desafíos nacionales. Se precisa, en consecuencia, tanto la participación corresponsable de la sociedad como la capacidad y la voluntad de la clase política para pactar, para sumar y para coordinar esfuerzos.

Diálogo México reconoce este hecho y plantea su disposición a participar. Nuestra visión emana del espíritu constructivo de un grupo de empresarios comprometidos con el desarrollo y el avance democrático; se sustenta en la reflexión, pero también en la propia experiencia y la visión empresarial. Somos conscientes de las grandes fortalezas de nuestro país. Contamos con muchos argumentos para alcanzar el doble objetivo de la democracia y el desarrollo. Con todo, las resistencias al cambio son también formidables; de ahí nuestra insistencia en poner sobre la mesa la agenda de reformas y de líneas de acción estratégica que hemos propuesto.

Nuestra visión es de largo plazo porque ése es el imperativo que nos plantea la marcha del mundo. Acometerlos y culminarlos será, en términos temporales, una asignatura de varios lustros pero no por ello imposible ni inaplazable. Las definiciones están planteadas y por lo pronto queda resolver los términos de un acuerdo basado en la responsabilidad. A esa responsabilidad apelamos.