



PRIMER CONCURSO DE ENSAYO SOBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
“PEDRO G. ZORRILLA MARTÍNEZ”

MENCION

El Presidencialismo y la rendición de cuentas en el Estado mexicano

Alfredo Pérez Varela *

Abstract

El autor examina la relación entre el sistema político mexicano y la administración pública, la cual tiene como fundamento la construcción y consolidación de las instituciones de gobierno, que en su análisis no es un proceso acabado. Asimismo, argumenta sobre los impactos del presidencialismo en México en la conformación y funcionamiento del poder en términos institucionales, y plantea la práctica de la rendición de cuentas como una respuesta democrática y legal para garantizar la efectividad de las políticas públicas.

Palabras clave

Sistema político, organización, administración pública, rendición de cuentas, legalidad.

1. Introducción

El sistema político-administrativo juega un papel fundamental dentro de las actividades, hábitos y valores de un Estado. Sin embargo, para que el sistema funcione de manera adecuada debe existir una organización estable y una comunicación fluida entre las distintas instituciones de gobierno. Ello permite incrementar la capacidad de operación por parte de las diferentes instancias públicas y de esa manera obtener resultados satisfactorios en las actividades que realizan.

* Ganador de una mención en el Concurso de Ensayo sobre Administración Pública “Pedro G. Zorrilla Martínez”. Alumno de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Dentro del sistema político se encuentra el rubro administrativo, mediante el cual se puede comprender la forma en la que se organizan los Estados, es decir, las instituciones especializadas que brindan servicios a la ciudadanía. Sin embargo, el número de instituciones no es sinónimo de trabajo de calidad, es más, un exceso de órganos administrativos resulta contraproducente dado que favorece fenómenos de apatía y satisfacción de intereses particulares y no públicos.

En este sentido, una parte importante de los problemas que se presentan en la administración pública y en el sistema político no son enteramente recientes, sino que surgen de la combinación de diversas dificultades históricas que conforme pasa el tiempo se van profundizando, lo que provoca falta de confianza e incertidumbre por parte de la sociedad, al menos en el caso de México.

Es por ello que resulta necesario analizar esta problemática, en particular las características de la administración pública y el actual sistema político mexicano (de corte presidencialista), para entender los tipos de actividades, valores, hábitos, prácticas y conductas que están presentes.

Para esto, se exponen brevemente aspectos del sistema político y las características que éste tiene en nuestro país, para después hacer una propuesta de gobierno por resultados y enfatizar la calidad de servicio que deben prestar las instituciones públicas a los ciudadanos.

2. Concepción de sistema político

La palabra "sistema" lleva consigo un sentido integrador, y si se trata de un sistema social implica un grado de interacciones entre distintos grupos sociales que, a la vez, van orientados a la mejora de condiciones de vida de los miembros que forman parte de él, coadyuvando en la realización de distintas funciones para su óptimo funcionamiento.

Un sistema político puede definirse como la forma concreta -articulada con frecuencia en un conjunto de leyes básicas-, que adopta la organización de la vida política de la sociedad. Asimismo, la cultura política (Ai Camp, 1999: 75) de cualquier sociedad es en parte producto de su cultura general.

Por su parte, David Easton evalúa al sistema político en su dinámica y no en su estática, por lo que considera se encuentra en permanente crisis e inestabilidad, provocando que en ciertos momentos de conflicto se genere su destrucción. Easton (1992: 228-230) define al sistema político como interacciones por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores en una sociedad, y vincula al sistema con su entorno socioeconómico y cultural a través de demandas y apoyos, donde las demandas reflejan las insatisfacciones al sistema -lo que exige cambios en la distribución de los valores de la sociedad- y los apoyos permiten buscar soluciones a las demandas que posibiliten su estabilidad, pues ellas -aun cuando no solucionen los problemas- restablecen un cierto equilibrio. Todo sistema tiene capacidad de hacer frente a la tensión ejercida sobre sus variables esenciales, aunque no siempre lo logra.

Las concepciones de Easton reflejan el desarrollo de varios sistemas políticos occidentales al defender tanto la estabilidad como el cambio, porque en un momento determinado es el que puede favorecer la auto-reproducción del sistema político. La frase de "todo debe cambiar para que todo siga igual" refleja la auto-perpetuación de un sistema político que, en ocasiones, implica reemplazo completo del gobierno.

Es conveniente señalar que un sistema político no es lo mismo que un régimen político, tal como Leonardo Morlino lo menciona:

El primero es un conjunto de estructuras coordinadas desde el punto de vista formal, pero que no existen necesariamente en la realidad, al menos en su estado puro; y en cuanto al régimen este entiende que son los distintos tipos concretos de organización que han existido o que existen actualmente, dejando claro en su explicación que estos son más complejos que los sistemas. Al analizar su composición establece que provienen de

complementos diversos, de supervivencias de sistemas anteriores y de síntomas de sistemas futuros (Morlino, 1985:85).

Otro elemento indispensable del sistema político son las organizaciones sociales no estatales que, sin embargo, pertenecen a la élite política, como los partidos, asociaciones económicas, religiosas, culturales, recreativas, benéficas o de cualquier otro carácter cuyo objetivo es reproducir la ideología de la clase dominante.

La estructura del sistema político constituye su elemento orgánico, su esqueleto visible, a través del cual se determina cómo y en qué forma los miembros de la sociedad toman parte en la vida política. Es por ello que el sistema político está definido por el conjunto de normas jurídicas, políticas y morales que regulan las relaciones entre el sistema y los individuos.

En otras palabras, es el Derecho quien viene a regular las relaciones entre las distintas clases y grupos sociales, entre estos y los individuos, así como entre las distintas instituciones y organizaciones que integran el sistema político. En las sociedades divididas en clases antagónicas, la norma jurídica se convierte en el medio social y eficaz para hacer valer la voluntad de la clase dominante con apoyo de la fuerza coactiva del Estado, y debido a ello en ocasiones el propio sistema se vale de las mismas leyes para evadir algunas responsabilidades o cometer arbitrariedades.

Teniendo como marco estas características del sistema político, es posible afirmar que el que rige a nuestro país es el presidencialismo, (Sartori, 1994: 97-115) ya que se trata de una forma de organización política en la que el Presidente de la República es el Jefe del Poder Ejecutivo, que tiene la particularidad de ser unipersonal y de auxiliarse de diversos organismos para cumplir sus funciones, tanto en la administración pública como en materia política (governabilidad).

3. El presidencialismo en el caso de México

En el sistema político mexicano el presidente no es un caudillo sino un político que adquiere poder por estar investido con tal carácter, por lo que es el puesto o la institución lo que importa, no la persona. El cargo ocupado es oficial y reconocido.

Sin embargo, la división de poderes es superficial y formal, es decir, sólo de apariencia, porque es el presidente quien domina incluso a los gobernadores de los estados. Igualmente aparente es el federalismo, que en realidad disfraza una realidad centralista. No hay un arreglo democrático, sino corporativista y centralizado.¹

Estos rasgos del sistema político abren la posibilidad de arraigar el llamado “estilo personal de gobernar”, expresión de Manuel Cosío Villegas para indicar que cada presidente impone sus ideas y estilos, incluso cambiando las creencias doctrinarias de su partido. Cada seis años el país cambia y naturalmente queda en espera de la definición del nuevo rumbo.

Derivado de esta distribución de privilegios, de favorecer a ciertos grupos, de la discrecionalidad en la toma de decisiones, de la falta de división de poderes, así como de la autoridad presidencial sin contrapeso, se gestaron fenómenos de corrupción e impunidad. Ser político se convirtió en sinónimo de ser millonario y fuente de poder por encima de la ley.

Por tanto, si el presidente es el centro del sistema político mexicano y desde ahí se emiten las órdenes dentro de un orden corporativista, es natural que el centro del país sea la capital. Es decir, se mantiene la tendencia de siglos atrás: la capital es el corazón y el cerebro del país a pesar de la fachada federal. Allí se toman las decisiones que afectan al resto del país y es el sitio principal de negocios, donde se logran los permisos y se obtienen los favores.

Derivado de lo anterior, se puede afirmar que México tiene una lista de pendientes a realizar. Uno de ellos es el establecimiento del Estado de Derecho, donde el respeto a la

¹ Al hacer mención del corporativismo surgen distintos ejemplos, por citar algunos: Fidel Velázquez y el largo tiempo que estuvo al frente de la Confederación de Trabajadores de México; Elba Esther Gordillo y el dominio que ejerce sobre el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

ley sea la guía para combatir la inseguridad, la impunidad, la corrupción, el narcotráfico, etc. En este sentido, las primeras medidas del gobierno del Presidente Calderón apuntan en esta dirección, ya que ha enviado al Ejército a aquellos estados en los que el crimen está presente. Sin embargo, aún estamos ante un panorama de dualidades: se pretende acabar con la corrupción y con el narcotráfico, pero al mismo tiempo se aprueba una tabla con dosis mínimas de droga; se queman sembradíos de marihuana, pero ésta y otras sustancias ilegales entran con autorización a los centros penitenciarios; se pretende que no haya corrupción pero para poder ver a un reo en un reclusorio debe ser a través del dinero.

En efecto, un tema de gran controversia por el que atraviesa el sistema político-administrativo actual es la lucha contra el narcotráfico, en la cual se tiene conocimiento de que servidores encubren a los delincuentes y les proporcionan información, en algunos casos se conoce el paradero de sicarios de los cárteles y no se les hace nada por el simple hecho de que la misma población los encubre, debido a que estos sujetos realizan acciones para sus comunidades, situación que ni el mismo gobierno cumple. Pero aquí también se presenta otro problema: detienen a un sicario y desde el interior de la cárcel sigue operando, lo que apunta a la existencia de privilegios para unos cuantos con autorización de las autoridades. Asimismo, quienes tienen recursos pueden pagar por celdas independientes y con todos los servicios, los que no cuentan con dinero viven en condiciones inhumanas, es decir, con más de 30 personas en una sola celda.

Otra característica del presidencialismo mexicano es la larga lista de medidas modernizadoras en los aspectos económicos: pensiones, salud, laboral, energética, fiscal, educativa, financiera, minorías, telecomunicaciones y registro de propiedad. A lo que hay que añadir la llamada Reforma del Estado, cuyo objetivo es establecer reglas internas de gobierno que faciliten su operación.

Entre estas medidas se encuentra el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, impulsado por el presidente Calderón. En el cual se establece una estrategia para avanzar en la transformación de México. Está estructurado en cinco ejes rectores:

1. Estado de derecho y seguridad.

El llevar a cabo ejercicios de rendición de cuentas en las políticas públicas responde a un compromiso adquirido entre gobernantes y gobernados, pues a través de esta vía se pueden conocer las razones por las cuales las políticas públicas se cumplieron de manera total, parcial o insuficiente. El contar con esta información permite al ciudadano saber si la autoridad cumplió sus responsabilidades durante su gestión, lo cual es relevante en tiempos electorales, pues si el mandatario saliente cumplió con sus compromisos y entregó óptimos resultados seguramente influirá en la elección del nuevo mandatario. Pero si sucede todo lo contrario, sería ilógico que la población votara por un partido que mostró ineficiencia durante su gobierno.

Otro punto a resaltar es que mediante la rendición de cuentas la administración pública no puede ser al mismo tiempo juez y parte de lo que realiza, por lo que los órganos encargados de la rendición de cuentas deben ser autónomos, profesionalizados y con disponibilidad de recursos propios.

La rendición de cuentas debe ser aplicable a todas las instituciones del Estado para asegurar una correcta aplicación del uso de los recursos públicos. Los resultados que se obtengan servirán para dos situaciones: 1) ejercer mayor coerción, y 2) brindar mayores estímulos para favorecer la productividad. Dicho de otro modo, la medición de resultados sirve para premiar o castigar las conductas de los servidores públicos. En este sentido, tanto la transparencia como la rendición de cuentas deben de favorecer las condiciones y la calidad en el servicio de las instituciones administrativas, lo cual genera certidumbre, confianza y credibilidad ante la ciudadanía.

5. Conclusiones

El presidencialismo abarca muchos aspectos, es una cuestión de hechos y de valores, por lo que la rendición de cuentas se convierte en un elemento central para elevar la calidad del servicio dentro de las instituciones. Ello genera e incrementa la confianza de la ciudadanía en los órganos de gobierno, cuya labor es evitar y mitigar el surgimiento de conflictos y rupturas sociales. Para ello, como se expuso en el desarrollo de este trabajo,

4. Rendición de cuentas para el gobierno de México

Una vez analizadas las características del sistema político-administrativo que está presente en nuestro país, es importante exponer algunos elementos sobre la rendición de cuentas que deberían existir en el panorama institucional de México, tales como la aplicación de penas y castigos a quienes no cumplan con las obligaciones públicas que tiene encomendadas.

Lo anterior parte de la siguiente premisa: una población que paga impuestos tiene el derecho de saber lo que el gobierno hace con ellos, hacia qué sectores se distribuyen y si se cumple o no con los objetivos definidos en las políticas y programas. En esta lógica, la rendición de cuentas es un asunto que refleja el sano funcionamiento del régimen político, ya que implica el cumplimiento de la norma por parte del gobierno y sus autoridades (Uvalle, 2005:91).

Es por ello que la transparencia mantiene una estrecha relación con la rendición de cuentas, pues las instituciones administrativas están obligadas a brindar información sobre las actividades que desempeñan, favoreciendo con ello el establecimiento de un sistema de pesos y contrapesos (*check and balance*) que evite que el poder corrompa al poder, pues una potestad absoluta no tiene marco de tolerancia en instituciones democráticas.

Para que la rendición de cuentas se aplique de manera correcta, es necesario contar con dos elementos: obligatoriedad y responsabilidad. La primera hace referencia a que la norma prevé consecuencias cuando se actúa con negligencia u omisión. Por su parte, la segunda alude a que el poder democrático basa su credibilidad en el cumplimiento de las responsabilidades públicas que tiene encomendadas. En estos dos principios se sustenta la efectividad de la rendición de cuentas, se evita que la administración pública se convierta en un sistema cerrado de operación, y se pone énfasis en la calidad de la gestión, pues se obliga a los mandatarios a informar al público sobre la obra realizada de gobierno y su impacto, por ejemplo, a través de instancias de fiscalización y evaluación como la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública.

El llevar a cabo ejercicios de rendición de cuentas en las políticas públicas responde a un compromiso adquirido entre gobernantes y gobernados, pues a través de esta vía se pueden conocer las razones por las cuales las políticas públicas se cumplieron de manera total, parcial o insuficiente. El contar con esta información permite al ciudadano saber si la autoridad cumplió sus responsabilidades durante su gestión, lo cual es relevante en tiempos electorales, pues si el mandatario saliente cumplió con sus compromisos y entregó óptimos resultados seguramente influirá en la elección del nuevo mandatario. Pero si sucede todo lo contrario, sería ilógico que la población votara por un partido que mostró ineficiencia durante su gobierno.

Otro punto a resaltar es que mediante la rendición de cuentas la administración pública no puede ser al mismo tiempo juez y parte de lo que realiza, por lo que los órganos encargados de la rendición de cuentas deben ser autónomos, profesionalizados y con disponibilidad de recursos propios.

La rendición de cuentas debe ser aplicable a todas las instituciones del Estado para asegurar una correcta aplicación del uso de los recursos públicos. Los resultados que se obtengan servirán para dos situaciones: 1) ejercer mayor coerción, y 2) brindar mayores estímulos para favorecer la productividad. Dicho de otro modo, la medición de resultados sirve para premiar o castigar las conductas de los servidores públicos. En este sentido, tanto la transparencia como la rendición de cuentas deben de favorecer las condiciones y la calidad en el servicio de las instituciones administrativas, lo cual genera certidumbre, confianza y credibilidad ante la ciudadanía.

5. Conclusiones

El presidencialismo abarca muchos aspectos, es una cuestión de hechos y de valores, por lo que la rendición de cuentas se convierte en un elemento central para elevar la calidad del servicio dentro de las instituciones. Ello genera e incrementa la confianza de la ciudadanía en los órganos de gobierno, cuya labor es evitar y mitigar el surgimiento de conflictos y rupturas sociales. Para ello, como se expuso en el desarrollo de este trabajo,

4. Rendición de cuentas para el gobierno de México

Una vez analizadas las características del sistema político-administrativo que está presente en nuestro país, es importante exponer algunos elementos sobre la rendición de cuentas que deberían existir en el panorama institucional de México, tales como la aplicación de penas y castigos a quienes no cumplan con las obligaciones públicas que tiene encomendadas.

Lo anterior parte de la siguiente premisa: una población que paga impuestos tiene el derecho de saber lo que el gobierno hace con ellos, hacia qué sectores se distribuyen y si se cumple o no con los objetivos definidos en las políticas y programas. En esta lógica, la rendición de cuentas es un asunto que refleja el sano funcionamiento del régimen político, ya que implica el cumplimiento de la norma por parte del gobierno y sus autoridades (Uvalle, 2005:91).

Es por ello que la transparencia mantiene una estrecha relación con la rendición de cuentas, pues las instituciones administrativas están obligadas a brindar información sobre las actividades que desempeñan, favoreciendo con ello el establecimiento de un sistema de pesos y contrapesos (*check and balance*) que evite que el poder corrompa al poder, pues una potestad absoluta no tiene marco de tolerancia en instituciones democráticas.

Para que la rendición de cuentas se aplique de manera correcta, es necesario contar con dos elementos: obligatoriedad y responsabilidad. La primera hace referencia a que la norma prevé consecuencias cuando se actúa con negligencia u omisión. Por su parte, la segunda alude a que el poder democrático basa su credibilidad en el cumplimiento de las responsabilidades públicas que tiene encomendadas. En estos dos principios se sustenta la efectividad de la rendición de cuentas, se evita que la administración pública se convierta en un sistema cerrado de operación, y se pone énfasis en la calidad de la gestión, pues se obliga a los mandatarios a informar al público sobre la obra realizada de gobierno y su impacto, por ejemplo, a través de instancias de fiscalización y evaluación como la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública.

6. Fuentes de información

Bibliografía

Ai Camp, Roderic (1999). *La política en México*, México, Siglo Veintiuno Editores.

Aguilera, Rina (2006). *La trascendencia del Estado y la Administración Pública en la esfera social y pública*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla.

Easton, David (1992). "Categorías para el análisis sistemático de la política", en *Diez textos básicos de la Ciencia Política*, España, Ariel.

Morlino, Leonardo (1985). *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Carrillo, Antonio (1979). *Visión del México Contemporáneo*, México, El Colegio de México.

Crespo, José Antonio (1998). *Los usos del discurso oficial en México*, México, Filosofía/historia/letras.

González, Francisco y Francisco Reveles (2007). "Sistema Político Mexicano", *Antología de lecturas*, México, UNAM/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

González, José (1983). *Lo negro del Negro Durazo*, México, Posada.

Uvalle, Ricardo, (2005). *La transformación procedimental y democrática de la Administración Pública*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Sartori, Giovanni (1994). *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE.

Páginas web:

<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/181/4.pdf> (Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM)

<http://www.cofemer.gob.mx/documentos/marcojuridico/LEYES/pnd200720012.pdf>
(Comisión Federal de Mejora Regulatoria)



ENCRUCIJADA
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

QUINTO NÚMERO
MAYO- AGOSTO 2010

Revista Electrónica del
Centro de Estudios en Administración Pública de la
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Universidad Nacional Autónoma de México



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. José Narro Robles*

Secretario General: *Dr. Sergio Alcocer Martínez de Castro*

Secretario Administrativo: *Mtro. Juan José Pérez Castañeda*

Abogado General: *Lic. Luis Raúl González Pérez*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Director: *Dr. Fernando Castañeda Sabido*

Secretario General: *Mtro. Roberto Peña Guerrero*

Secretario Administrativo: *Aureliano Morales Vargas*

Jefa de la División de Estudios de Posgrado: *Judit Bokser Misses*

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *María de Lourdes Durán Hernández*

Jefe de la División de Estudios Profesionales:
Claudia Bodek Stavenhagen

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Ricardo Uvalle Berrones

Coordinadora de Informática: *Arq. Guadalupe Gómez Goujón*
(Responsable de la Publicación Electrónica)

ENCRUCIJADA

Director: Ricardo Uvalle Berrones

Secretario Técnico de la Revista:
Maximiliano García Guzmán

Consejo Editorial:

Erika Döring González Hermsillo

Eduardo Guerrero del Castillo

Omar Guerrero Orozco

Elena Jeannetti Dávila

Roberto Moreno Espinosa

Raúl Olmedo Carranza

Nicolás Rodríguez Perego

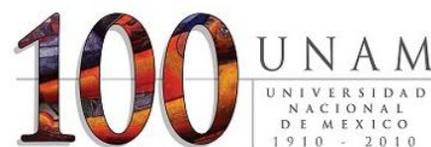
Gerardo Torres Salcido

Contacto: maximiliano_unam@yahoo.com.mx

Diseño, integración y publicación
electrónica:

Coordinación de Informática

Centro de Investigación e Información Digital



Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Circuito Mario de la Cueva s/n, frente a TV-UNAM,
Ciudad Universitaria, Deleg. Coyoacán, México D.F.
CP. 04510.