



**DIOTIMA, REVISTA
CIENTÍFICA DE
ESTUDIOS
TRANSDISCIPLINARIA**

Volumen 2 Número 6

Mayo-Agosto 2017



ISSN 2448-5497

<http://revista-diotima.org/>

DIOTIMA

Revista Científica de Estudios Transdisciplinaria

Publicación Electrónica Cuatrimestral de la Asociación Mexicana de Investigación y Docencia Transdisciplinaria A.C.

Volumen 2

Número 6

Mayo-Agosto 2017

ISSN 2448-5497

DIRECTORIO

Directora General de la Revista Diotima

Dra. Ma. Luisa Quintero Soto

Comité Editorial

Dr. Jesús Sales Colín

Mtro. Diego Fernando Velasco Cañas

Desarrollador

M. en I. Yaroslaf Aarón Albarrán Fernández

Diotima, Revista Científica de Estudios Transdisciplinaria, Año 2, Número 6, Mayo-Agosto 2017, es una publicación cuatrimestral, editada por la Asociación Mexicana de Investigación y Docencia Transdisciplinaria A.C. Calle 4. No. 99. Colonia Agrícola Pantitlán, CP 08100, México D.F. Teléfono (52) 5513312896. Correo electrónico/Mail: diotima.revista@gmail.com, página web: <http://www.revista-diotima.org>. Editor Responsable: Dra. Ma. Luisa Quintero Soto. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2015-102113144400-203, ISSN 2448-5497, ambos otorgados por el Instituto Nacional de Derecho de Autor. Responsables de la última actualización de este número, Unidad de Edición, Dr. Jesús Sales Colín, Calle 4. No. 99. Colonia Agrícola Pantitlán, CP 08100, México D.F., 30 de diciembre del 2015.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Queda prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Asociación Mexicana de Investigación y Docencia Transdisciplinaria A.C.

CONTENIDO

DIOTIMA.....	2
EDITORIAL.....	III
¿AÚN EXISTE EL PRESIDENCIALISMO?: ESTUDIOS SOBRE EL PRESIDENCIALISMO Y LA RECONSTRUCCIÓN DE UN CONCEPTO	
IS THERE PRESIDENTIALISM? STUDIES ON PRESIDENTIALISM AND RECONSTRUCTION OF A CONCEPT	
RODOLFO TÉLLEZ CUEVAS	1
POLÍTICA Y CAMBIO EN MÉXICO	
POLITICS AND CHANGE IN MEXICO	
JAIME ESPEJEL MENA.....	32
DEMOCRATIZACIÓN, CONDICIÓN NECESARIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
DEMOCRATIZATION, CONDITION NECESSARY IN THE PUBLIC ADMINISTRATION	
MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ RAMOS; RICARDO CORTÉS PADILLA; MÓNICA SELENE MELÉNDEZ RIVERA; MARÍA DEL PILAR SILVA RIVERA	50
LA EXPERIENCIA POLÍTICO-ELECTORAL DE LA "IZQUIERDA MEXIQUENSE". EL CASO DEL PRD, MOVIMIENTO CIUDADANO Y MORENA	
THE POLITICAL-ELECTORAL EXPERIENCE OF THE "LEFT MEXICAN". THE CASE OF THE PRD, CITIZEN MOVEMENT, AND MORENA	
MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ RAMOS; RICARDO CORTÉS PADILLA; MARÍA DEL PILAR SILVA RIVERA; MÓNICA SELENE MELÉNDEZ RIVERA	65
LA PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO: LA ENCUESTA NACIONAL DE CALIDAD E IMPACTO GUBERNAMENTAL 2015	
THE PERCEPTION OF CORRUPTION IN MEXICO: THE NATIONAL SURVEY ON QUALITY AND GOVERNMENT IMPACT 2015	
JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GONZÁLEZ.....	81

EDITORIAL

En este número, Diotima, Revista Científica de Estudios Transdisciplinaria, considerando los 100 años de la promulgación de la constitución mexicana y 200 años de la independencia de México, busca señalar la importancia de la formación del Estado Mexicano, sus orígenes, sus transformaciones, sus funciones, los retos a los que se enfrenta en un momento de creciente incertidumbre hacia el interior y por parte del exterior.

La cadena de hechos puede llevarnos a diferentes eventos, entre muchos, uno, que no debemos de pasar por alto; su relevancia, data desde la formación de los modernos Estados en la vieja Europa, a los 500 años de la promulgación de las tesis de Lutero, ¿inicio de la separación entre la iglesia y, el estado, las ciencias, o el mercado? Inicia, renace o se difunde el espíritu del individuo, ¡humanismo!, bajo la *Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo*, Max Weber retrata ese fenómeno social que parece ser el sistema hegemónico hasta estos años de la segunda década del nuevo milenio, no obstante, el espíritu social de la comunidad, se hace presente en los momentos de crisis y emergencia humanitaria, la naturaleza pone a prueba las formas de organización social del Estado Mexicano, la estructura social comunitaria, sobresale de la estructura burocrática gubernamental, partidista e individual y humanista.

Diotima, Revista Científica de Estudios Transdisciplinaria, agradece al Dr. Rodolfo Téllez Cuevas su participación en la coordinación de este número.

Todos los que participamos en esta publicación, sentimos profundamente, las pérdidas humanas y materiales ante los eventos del 7 y del 19 de septiembre de 2017.

Atentamente

CONSEJO EDITORIAL

¿AÚN EXISTE EL PRESIDENCIALISMO?: ESTUDIOS SOBRE EL PRESIDENCIALISMO Y LA RECONSTRUCCIÓN DE UN CONCEPTO

IS THERE PRESIDENCIALISM? STUDIES ON PRESIDENCIALISM AND RECONSTRUCTION OF A CONCEPT

Rodolfo Téllez Cuevas¹

RESUMEN

El presidencialismo es uno de los temas asociados a las ciencias sociales y que tienen gran relevancia. El surgimiento de este lo podemos rastrear desde los clásicos, llegando a ser indispensable en el pensamiento del Siglo XIX en Estados Unidos de América. En Latinoamérica ha dejado su huella política y jurídica, al grado de que existe una inmensa serie de estudios sobre este tema, con el afán de construir un concepto más acabado, producto de la praxis de cada nación e investigación.

Palabras clave: Presidencialismo, estudios e investigaciones, concepto, categorías.

ABSTRACT

Presidentialism, is one of the issues associated with the social sciences and have great relevance. The emergence of this, we can trace from classics becoming essential thought of the nineteenth century in the United States of America. In Latin America has left its footprint political and legal, to the extent that there is a vast range of studies on this topic, with the aim of building a concept more finished, product of each nation praxis and research.

Key words: Presidentialism, studies and research, concept, categories.

(1) Universidad Autónoma del Estado de México.

Recibido: 28 de julio 2017/Aceptado: 16 septiembre 2017.

INTRODUCCIÓN

El origen del sistema presidencialista es importante para definir cómo se fue estructurando como forma de gobierno y después como sistema. Esta tarea va desde los postulados griegos en los clásicos, hasta llegar a los federalistas estadounidenses, mismos que crearon un sistema presidencial del cual se ha derivado el concepto que investigadores y doctrinarios han estudiado desde diversas ópticas y en el afán de construir categorías en torno a dicha categoría. Después de realizar una investigación bibliohemerográfica, daremos una visión desde la órbita científica social de

los aportes al presidencialismo en México (y también en otras latitudes); así mismo, el replanteamiento del caso mexicano, pues el presidencialismo clásico nuestro, ha perdido la esencia que tuviera en años pretéritos.

GÉNESIS TEÓRICA DEL PRESIDENCIALISMO

El presidencialismo mexicano puede reconocer como su “antepasado directo” al sistema presidencial norteamericano, ya que es un fenómeno histórico-político, consecuencia del Siglo XVIII; sin embargo, también vamos a encontrar algunas fuentes clásicas. Desde Platón en la República, sugiere que el gobierno legítimo y bueno, puede darse entre y a través de “un individuo”, que obviamente puede ser un monarca o un

dirigente sin ponerle apellido (Platón, 1984: 512).

Aristóteles retoma la idea platónica al decir que la república es una formación híbrida entre una democracia y la oligarquía donde los militares serán “la clase directora” dejando así la idea de las monarquías atrás (Aristóteles, 2000: 181); y la constitución ideal será la que combine las formas de gobierno más disímolas: la oligarquía, monarquía y democracia. El gobierno es el supremo poder de la ciudad y puede estar concentrado en uno, en pocos o la multitud, nos sugiere el Estagirita. Una forma de gobierno unipersonal es la monarquía, en tanto que las otras dos son la aristocracia (“gobierno de más de uno, pero de pocos”) y el gobierno de la multitud es el denominado por él como república o gobierno constitucional (Aristóteles, 2000: 204). Se inclina como Platón al gobierno de uno, aunque apuesta a otros esquemas más complejos; y ese gobierno unipersonal es la monarquía que a la postre veremos que de allí emanaría el modelo presidencial retomado por los fundadores de Estados Unidos.

Ya desde los clásicos, han pasado un sinnúmero de pensadores que van desde Maquiavelo, Rousseau hasta llegar al Siglo XVIII, que han enfocado sus análisis a explicar el ejercicio del poder. En este mismo tenor, se inclinan por el gobierno unipersonal.

También contribuyeron en su definición y construcción al sistema presidencial los llamados Padres fundadores de Estado Unidos: Alexander Hamilton, James Madison y John Jay a través de un journal que

publicaron como medio de difusión política e ideológica, y de gran aceptación en las colonias: El federalista. También una tarea de suma importancia fue la del marqués Alexis de Tocqueville con su análisis de La democracia en América, donde plasma ideas y postulados que describen la formación del sistema presidencial (Hamilton, *et. al.* 2012: 7).

En este último caso, para los federalistas, la Constitución inglesa fue referente para la creación de los constituyentes y se reflejó en la concepción del poder ejecutivo, a través del “[...] examen más ligero de la Constitución británica nos obliga a percibir que los departamentos legislativo, ejecutivo y judicial de ningún modo se hallan (*sic*) totalmente separados y diferenciados entre sí. El magistrado ejecutivo [...] posee la prerrogativa de concluir tratados con los soberanos extranjeros [...]” como se aplica al presidente (Hamilton, *et. al.* 2012: 205).

En este sentido, el modelo estadounidense del sistema presidencial nació como opción y vinculado –paradójicamente- a la monarquía constitucional, ya que hay conexiones entre las facultades del presidente y el rey inglés; así que los resultados demostraron que la monarquía fue el modelo acotado seguido por los padres fundadores, quienes tuvieron “[...] en cuenta la aversión del pueblo hacia la monarquía, han procurado utilizar todos sus recelos y temores para crear una oposición [...] que se proyecta, haciéndolo (al presidente) pasar no como un embrión, sino como el hijo plenamente desarrollado de tan detestado antecesor” (Hamilton, *et. al.*, 2012: 285 y ss. Las cursivas nuestras), el rey. Del

análisis de los referidos Federalistas, damos cuenta de la similitud de las múltiples facultades y atribuciones entre ambos cargos –el del rey y el presidente-, y sólo nos

centramos en las que se adaptaban a la época en que El Federalista hacía hincapié a ellas y estas son:

TABLA 1
ATRIBUCIONES COMPARATIVAS ENTRE EL REY INGLÉS Y EL PRESIDENTE - SIGLO XIX.

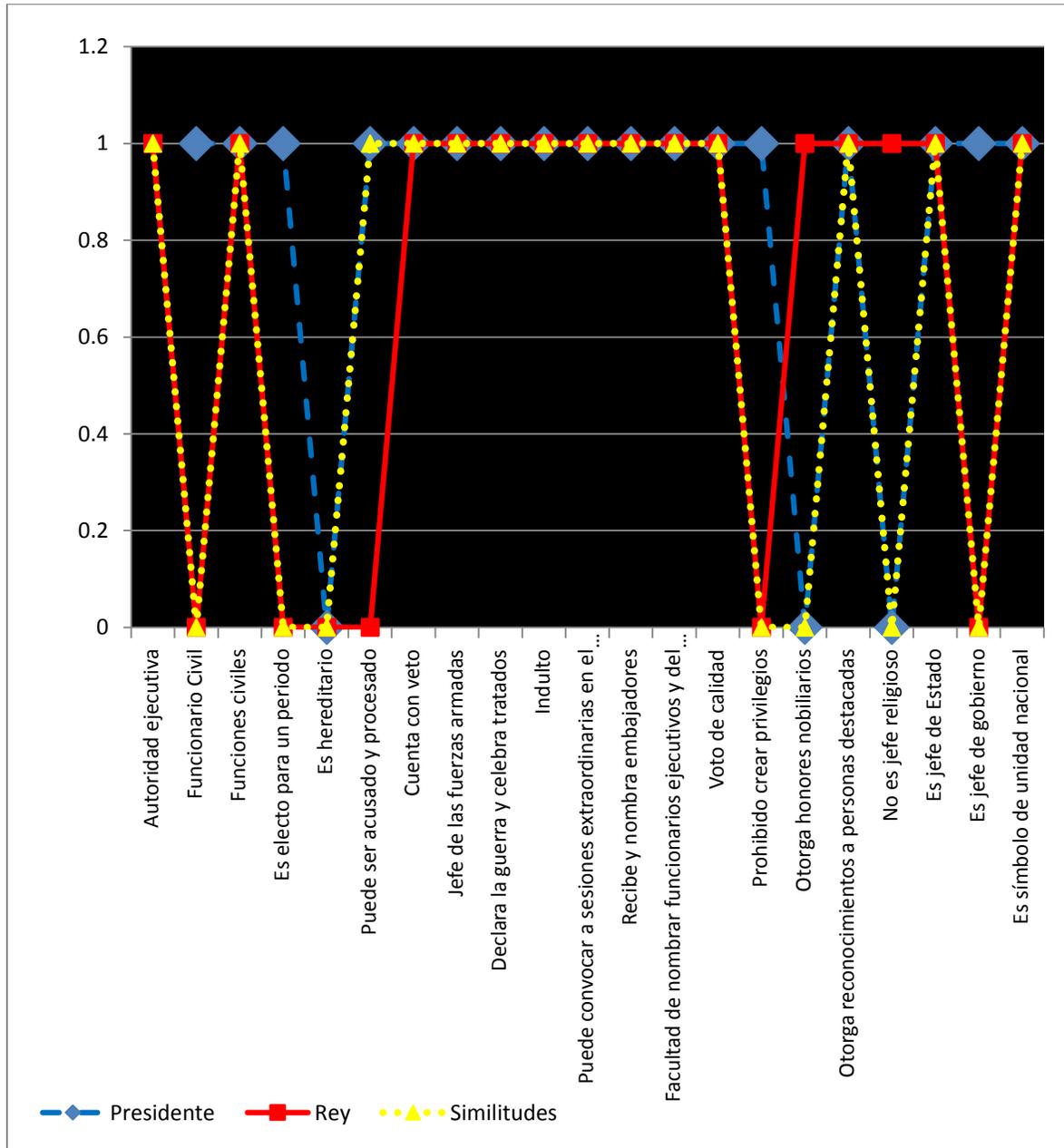
No.	ATRIBUCIONES COMPARATIVAS ENTRE EL REY INGLÉS Y EL PRESIDENTE DE ESTADOS UNIDOS.
1	Autoridad ejecutiva
2	Funcionario Civil
3	Funciones civiles
4	Es electo para un periodo
5	Es hereditario
6	Puede ser acusado y procesado
7	Cuenta con veto
8	Jefe de las fuerzas armadas
9	Declara la guerra y celebra tratados
10	Indulto
11	Puede convocar a sesiones extraordinarias en el legislativo
12	Recibe y nombra embajadores
13	Facultad de nombrar funcionarios ejecutivos y del poder judicial
14	Voto de calidad
15	Prohibido crear privilegios
16	Otorga honores nobiliarios
17	Otorga reconocimientos a personas destacadas
18	No es jefe religioso
19	Es jefe de Estado
20	Es jefe de gobierno
21	Es símbolo de unidad nacional

Fuente: Elaboración propia del autor con base a Uribe y Téllez, 2016: 15-16.

Hay 21 facultades asignadas para ambos ejecutivos. Encontramos en ellas algunas diferencias, que como veremos son de forma y no de fondo, lo cual abona al criterio de que la monarquía sirvió como modelo acotado para crear a la figura del presidente y con ello

armar todo un sistema presidencial “puro”. Una vez que se tienen las veintiuna atribuciones comparativas, o que les competen a ambos “ejecutivos”, se establecieron estadísticamente las similitudes y diferencias existentes dando los resultados que se plasman gráficamente

GRÁFICA 1.
SIMILITUDES Y DIFERENCIAS ENTRE EL PRESIDENTE Y EL REY DE INGLATERRA (SIGLO XIX).



Fuente: Elaboración propia del autor con base a Uribe y Téllez, 2016.

La interpretación gráfica demuestra que, 13 de las 21, son atribuciones similares o iguales, equivalen a un 61.90%. Por otro lado, las diferencias son un total de 38.10%, teniendo

así el 100% de las veintiuna atribuciones para ambos cargos. Lo anterior nos determina a colegir que, por el escaso margen de similitudes, tanto la figura del rey de Inglaterra

como la del presidente –y esto aplica a *posteriori*– tienen una gran similitud entre sí, (21 atribuciones, el 61.90%); y si analizamos cuáles son en las que no existe, descubriremos que las diferencias más palpables son relativas a **cuestiones consuetudinarias**, propias de las viejas monarquías europeas, que obviamente están más enfocadas a la tradición y el sustento iusnaturalista. Es decir, que le son y/o fueron inherentes al cargo desempeñado y este se desarrolló durante una larga tradición que se inicia desde la edad media y transitó a varios Siglos más tarde, hasta el Siglo pasado cuando las monarquías casi en su totalidad se convirtieron en monarquías constitucionales.

En otro sentido, las diferencias no tienen **que ver con el ejercicio público del poder o del gobierno**, ya que el rey era un funcionario civil en esa época y hoy, *no es electo* sino *hereditario*, y es así como en esta tradición se conjuntan dos características, que no

atribuciones. Además, es muy *difícil que sea procesado y/o enjuiciado* (salvo Luis XVI en Francia, Carlos I en Inglaterra y en México Agustín I y Maximiliano I). Sólo en las monarquías se *otorgan títulos nobiliarios*¹ y el rey *tenía privilegios inherentes* y llegó a ser *Jefe religioso*: Isabel II es Jefa de la Iglesia Anglicana al día de hoy² (TABLA 1).

Haciendo un análisis concreto de las diferencias entre el rey y el presidente, en un sentido objetivo, las ocho diferencias están ligadas no a la función pública del gobernante, para el caso del Rey; sino en razón a la tradición y la naturaleza del mismo cargo. Resultan ser funciones más propias de usos y costumbres de las monarquías –muchas de ellas aún se conservan hoy en día-, que van acordes a un decoro y/o protocolo real trascendido al tiempo y que fue evolucionando³ y no de un peso relevante en el actuar político⁴.

¹ El dato más reciente de un mexicano que recibió un título, fue en 2015, con Rafael Tovar y López Portillo, nieto del expresidente José López Portillo e hijo del célebre Rafael Tovar y de Teresa, quien es **Conde de Gustarredondo**: Cfr. Boletín Oficial del Estado Español: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-12644>

² Por lo que respecta a que el rey era jefe religioso, hasta la fecha la reina Isabel II es la Jefa de la Iglesia Anglicana, en una serie y secuencia desde tiempos de Enrique VIII, quien hizo la separación de la iglesia católica y creando la Iglesia Anglicana. En Estados Unidos, corre la suerte contraria, ya que la iglesia no tuvo mucha injerencia en la formación de esta nación.

³Incluso nuestras repúblicas latinoamericanas cuentan con prácticas *monárquicas*: nombrar *Palacio nacional* o de *Palacio de Gobierno* en vez de Oficinas de gobierno y/o similares; los retratos de los gobernantes e incluso en los municipios las fotos de los alcaldes; el uso de *Señor Presidente* o *Gobernador* que en realidad es un título nobiliario –Señor- al sólo y simple **Ciudadano Presidente**; las bandas y collares de órdenes honoríficas (la *Orden del águila Azteca*, *vgr.*) que se usaban los duques, príncipes y grandes personajes de la realeza o nobleza, entre otros usos o prácticas *nada republicanas*.

⁴ Recordemos que en México sólo dos personajes emplearon el título de *Su Alteza Serenísima* (propio de los príncipes de la sangre): Miguel Hidalgo, que le fue conferido; y, Antonio López de Santa Anna, quien se lo arrogó.

TABLA 1
SIMILITUDES ENTRE EL PRESIDENTE Y EL REY⁵

ATRIBUTOS	PRESIDENTE	REY	SIMILITUDES
Autoridad ejecutiva	X	X	1
Funcionario Civil	X	-	-
Funciones civiles	X	X	2
Es electo para un periodo	X	-	-
Es hereditario	-	X	-
Puede ser acusado y procesado	X	-	-
Cuenta con veto	X	X	3
Jefe de las fuerzas armadas	X	X	4
Declara la guerra y celebra tratados	X	X	5
Indulto	X	X	6
Puede convocar a sesiones extraordinarias en el legislativo	X	X	7
Recibe y nombra embajadores	X	X	8
Facultad de nombrar funcionarios ejecutivos y del poder judicial	X	X	9
Voto de calidad	X	X	10
Prohibido crear privilegios	X	-	-
Otorga honores nobiliarios	-	X	-
Otorga reconocimientos a personas destacadas	X	X	11
No es jefe religioso	-	X	-
Es jefe de Estado	X	X	12
Es jefe de gobierno	X	-	-
Es símbolo de unidad nacional	X	X	13
TOTALES: DE ATRIBUCIONES: 21	18	16	13/21=8⁶

Fuente: Elaboración propia.

SISTEMA PRESIDENCIAL, EL PARADIGMA Y EL SISTEMA PRESIDENCIAL LATINOAMERICANO

El gobernante –siguiendo la tónica del sistema presidencial estadounidense- en realidad tenía un poder limitado por el legislativo y a la

voluntad popular; sin embargo, es *primus inter pares* (Pichardo, 1985: 106) y a él atañen los asuntos relativos a la representatividad tanto interna como externa. Este modelo fue literalmente emulado e inicialmente se había sustraído la monarquía, para pasar a dar un

⁵ Las "X" son las atribuciones que competen a cada uno. En algún momento sólo se aprecia una "X", interpretándose como sin similitud.

⁶ Por descarte, las diferencias son ocho (8) de trece las similitudes, de un total de veintiuna.

cambio drástico del sistema de gobierno, dado a conocer por Walter Bagehot como *presidential government* desde 1867, en contravención al gobierno de gabinete británico (Pasquino, 1988: 165; Hurtado, 2001: 23).

El ascenso del sistema parlamentario en Inglaterra y los ideales liberales vigentes (Siglos XVIII y XIX), gestaron un sistema intermedio, que permitiera cambio en las estructuras sociopolíticas, así nace el sistema presidencial (Mercado, *et. al.*, 2011) que “fue durante muchos años un régimen diseñado para disimular el poder omnímodo similar a una monarquía” (Mercado, *et. al.*, 2011: 1).

Por tanto, es una encarnación del monarca absoluto (Córdova, 2009: 102; Covián, 2009: 133). El sistema presidencial es híbrido, es contrario a los sistemas autoritario y absolutista (Hurtado, 2001: 22; González Chávez, 2012: 4), permitiendo una sociedad más libre, con un presidente primero entre iguales (Sardón, 2013: 2).

Así tenemos que, las características del sistema presidencial original serán: el presidente tiene una potestad dual (jefe de Estado y de gobierno); es de elección popular con separación entre ejecutivo y legislativo; Imposible la destitución entre sí; el ejecutivo es unipersonal (Hurtado, 2001: 23, 24; Carpizo, 1978: 14). Nombra, remueve y sustituye colaboradores (Hurtado, 2001: 24; Duverger, 1970: 325, 326).

No puede ser miembro del congreso; Carece de responsabilidad ante el congreso, como sus secretarios; No puede disolver el

congreso; Dispone de facultades legislativas (Carpizo, 1978: 83, 84, 92, 94, 95); Celebra tratados, es jefe de las fuerzas armadas y declara la guerra (Carpizo, 1978: 100 y ss); y, Nombra y remueve a lo que hoy se conoce como el servicio exterior.

En el caso de los países latinoamericanos, estos adoptaron en su mayoría, el sistema presidencial, pero de forma tal que, en cada uno, fue adoptándose a las circunstancias, mediando o no, la preponderancia del ejecutivo, por sobre los otros dos poderes (Duverger, 1970: 586-590).

Para México, las circunstancias generaron que las discrepancias ideológicas fueran uno de los gérmenes para que se diera pauta a un presidente que iba de menos a más en cuanto al poder. Una etapa caudillista y de falta de conformación política fueron razones de esa transición que va del sistema presidencial al sistema presidencialista.

El sistema presidencial en algunos casos fue diverso al modelo original y ello se debió a seis factores:

1. Cuenta con la iniciativa legislativa;
2. Facultad de veto total y parcial;
3. Está dotado de facultades legislativas;
4. Es favorecido con la intervención federal;
5. Engendró facultades extraordinarias; y
6. Hay influjo presidencial en el manejo del poder judicial (Duverger, 1970: 588-590).

Este sistema está y se encuentra más limitado que el sistema presidencialista. En México, el presidencialismo es una depuración del poder político unipersonal y soberano. La doctrina en particular –y algunos otros criterios- han formulado una tipología sobre el presidencialismo y categorías similares y/o vinculadas al sistema presidencial estadounidense.

Maurice Duverger consideró como sistema presidencial clásico el régimen estadounidense (Cfr., Márquez Padilla, 1988: 13-18) y sistema presidencialista todos los regímenes latinoamericanos in extenso (Serrafero 2011: 203). Se ha estudiado el presidencialismo con otras categorías, pero debemos ser tajantes al asegurar que en la mayoría de América latina el sistema presidencial, con sus modismos, ha sido el imperante y han sido endebles los sistemas semipresidenciales y nulos los parlamentarios.

En sus inicios las repúblicas latinoamericanas contaron con sistemas caudillistas o dictaduras, donde la imagen del hombre fuerte fue la señera y con ciertos toques de usos monárquicos, que aún siguen permeando la vida institucional de las naciones latinoamericanas, pero con el afianzamiento de ser sistemas presidenciales (Valencia, 1979) y teniendo que imitar el esquema presidencialista norteamericano desde el ámbito de sus constituciones (Nogueira-Alcalá 1985: 88). Con esto podremos decir que el sistema presidencial estadounidense se exportó a Latinoamérica con modismos, teniendo así que no es lo mismo Sistema

Presidencial, que Sistema Presidencialista y Presidencialismo.

SISTEMA PRESIDENCIAL, SISTEMA PRESIDENCIALISTA Y PRESIDENCIALISMO

El sistema presidencial clásico -en el caso de México- ha devenido a expresarse como un sistema presidencialista pragmático en la vida política que lo hace ser eminentemente una institución de orden político y no jurídico, que confluye en el presidencialismo. De lo anterior hizo escuela Jorge Carpizo, pero es necesario redefinir las anteriores categorías de acuerdo con sus características y demostrar que hay un uso indiscriminado de aquéllas.

Como se aprecia, el sistema presidencial clásico está limitado por aspectos tanto políticos como jurídicos; cuenta con una mayor independencia y hay la posibilidad de que el ejecutivo pueda ser el eje de la vida nacional. En el presidencialismo, la supremacía del presidente es evidente. En el primer caso –el sistema presidencial- tenemos a Estados Unidos donde si hay un equilibrio de poderes, en los cuales el Congreso hace contrapeso al presidente y éste como es electo indirectamente por un grupo (colegio electoral), limita su impacto de gobierno a nivel federal. El sistema presidencialista, toma en cuenta a algunas naciones latinoamericanas que cuentan con un presidente más libre del equilibrio de poderes y que en algunos casos puede controlar o no al legislativo; es electo directamente y ejerce

un federalismo de orden político vulnerando la potestad jurídica estatal y municipal; su actuar en algunos casos lo hace contar con facultades que van más allá de las permitidas constitucionalmente, como la de influir en la selección de su sucesor; al interior de los partidos políticos, la vida es poco democrática y en algunos casos, no puede contar con el

control político. Sin embargo, hay una característica de este sistema presidencialista: al no ser un ejecutivo institucionalizado ha sido objeto de constantes movimientos de desestabilización, golpes de Estado y dictaduras.

TABLA 2
DIFERENCIAS ENTRE SISTEMAS

SISTEMA PRESIDENCIAL	SISTEMA PRESIDENCIALISTA	PRESIDENCIALISMO
Real división de poderes	Ejecutivo eje de la división de poderes	Institucionalización del Ejecutivo
Contrapeso del Congreso	Control del legislativo por vía partidista	Decide integración del congreso
Electo indirectamente	Electo directamente	Elección popular, legitimación presidencial
Federalismo administrativo	Federalismo político	Control del federalismo
Facultades constitucionales	Facultades Metaconstitucionales	Facultades políticas, jurídicas y de facto
Vicepresidencia	Influye en la selección del sucesor	Escoge a su sucesor
Elecciones internas partidistas para nominación	Sistema de selección partidista	Candidatura de unidad
Controles jurídicos y políticos	Sin control político, sólo atribuciones-facultades jurídicas	Sin control jurídico, supeditado a orden político
Posibilidad de nexo presidente-partido	Influencia indirecta del presidente sobre el partido político	Jefe nato del partido hegemónico

Fuente: elaboración del autor.

Con el presidencialismo existe una dualidad, la estrecha relación política entre el presidente y el partido político que lo llevó al poder de forma institucionalizada. Es decir, que mientras en el sistema presidencial el ejecutivo se constriñe a un cargo político de orden jurídico; en el sistema presidencialista es la transición hacia la institucionalización del

poder ejecutivo. Para el caso del presidencialismo dicha institucionalización se haya consolidada, lo cual ha permitido en el pasado y el presente inmediato la estabilidad del sistema político.

El presidencialismo es no sólo un tema o fenómeno dentro del lenguaje político de naciones como la nuestra, va más allá de un

simple sistema político o la versión más acabada de una forma de ejercer el poder. Y por lo tanto no se constriñe a los ámbitos estrictamente políticos o pragmáticos. El poder asociado al presidencialismo es uno de los tópicos que más llaman la atención de los estudiosos y más si se trata de los países latinoamericanos, ya que tal, parecería que en esta parte del mundo en particular, el poder se ejerce mediante ciertas características (Oppenheimer, 1998); en otros, a través de una vieja institución, soportada por las leyes *ad hoc*, como en nuestro caso mediante un sistema presidencialista clásico, muy clásico cuya distinción es ser *fuerte*, omnímodo y hasta *meta constitucional* del que ya hablaron Carpizo y Valencia. En este punto, es donde hay que dar mayor peso sobre el presidencialismo. Uno de los rasgos del presidencialismo son los variados enfoques desde los que se puede ser estudiado o conocido. Esta riqueza que entorno al presidencialismo se da, requiere de un análisis tanto teórico como doctrinal.

ESTUDIOS SOBRE EL PRESIDENCIALISMO

El estudio del *presidencialismo* –desde sus inicios- en la Ciencia Política se ha constreñido a un ámbito histórico y dentro de la categoría de *forma de gobierno*, lo cual vendrá a encerrar un problema interesante, toda vez que en este último contexto el presidencialismo es considerado como un *sistema de gobierno*, como lo han descrito desde la óptica jurídicas los doctrinarios del Derecho. Esta última postura la observaremos más adelante. Además de que se analiza

desde la reflexión del sistema político democrático. En otros casos, no se habla de sistema presidencial o presidencialista, sino de *forma de gobierno presidencial* en contrapartida con la forma de gobierno parlamentaria y lo ejemplifican con los casos de Estados Unidos y el Reino Unido, respectivamente (Pasquino, 1988).

El presidencialismo como forma de gobierno cuenta con varias características a saber: a) concentración de un solo cargo de dos poderes, ya que es jefe de Estado y jefe de Gobierno; b) es un cargo de elección popular; c) es el eje central de la vida política e institucional; d) es nominalmente el jefe de su partido, del gobierno y de la administración pública, lo cual le da libertad de designar a sus colaboradores; e) como jefe de Estado, representa a su nación en las relaciones internacionales y en los tratados que celebra acuerda con el senado su aprobación; f) declara la guerra y tiene “la iniciativa en las leyes más importantes”; g) tiende a centralizar su poder; h) la duración en el encargo por ser diferente a las de los legisladores hace que detente más poder (Pasquino, 1988: 167); i) representa la unidad nacional; j) el ejercicio de su poder lo ubica con “una multiplicidad de poderes [...]”; k) es el que dirige la política nacional, o al menos en torno a él se desarrolla esta; l) a él, específicamente se le encarga el gobierno de la nación (Cammelli, 1988: 1303-1306); m) es el sistema de poyo de todos los sistemas de la vida nacional, como el político, el económico, por citar dos sólo (Pasquino, 1988: 167); y n) influye en los nombramientos del poder judicial; *su ejercicio*

del poder se sustenta en un sistema en rededor suyo e incluso este aspecto ha hecho evolucionar a la *forma de gobierno presidencial* como una *institución fuerte* (Pasquino, 1988: 168; Vázquez, 2012: 85-87).

La postura de Giovanni Sartori, que considera al presidencialismo como parte ya de un *sistema político democrático*. Aquí hay que partir de que se mezcla la idea de la democracia, es decir, que el presidencialismo como sistema es una manifestación democrática de un sistema político y por ende se acerca más aun a nuestra conceptualización del sistema presidencialista y del presidencialismo como tal (Sartori, 2010: 97). Así mismo, considera que los sistemas presidencialistas no han sido “definidos adecuadamente”. A partir de esta cuestión, de considerar que el presidencialismo se da en un sistema político democrático, nos acercamos más a uno de los teóricos mexicanos que ya venía analizando este fenómeno, nos referimos a Daniel Cosío Villegas y su trabajo del Sistema político.

Para Sartori dar una definición de sistema presidencialista es compleja, por lo que la visualiza desde los ámbitos de la elección del cargo de forma temporal; otro criterio, es que no es elegido y/o designado por vía de “voto parlamentario”; en el caso del presidencialismo puro, este “no permite ninguna clase de ‘autoridad dual’ que se interponga entre él y su gabinete” (Nohlen, 2009:36). Con estos criterios le bastan al

florentino para determinar una definición presidencialista a un sistema político: “[...] un sistema político es presidencial sí, y sólo sí, el jefe de Estado (el presidente) a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su periodo preestablecido, y c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa [...]” (Sartori, 2010:97-99)⁷. Sartori considera que el presidencialismo norteamericano es el modelo y/o prototipo y de nueva cuenta avala nuestro planteamiento sobre el papel de Tocqueville en la explicación del origen del presidencialismo en términos generales (México es un caso *sui géneris*).

Más recientemente, los estudios sobre el presidencialismo se han tornado a otros temas de confrontación como el equilibrio de poderes y la disyuntiva de poder transformar el viejo presidencialismo en otras categorías, mezclándolo con el parlamentarismo (Nohlen, 2009: 33). Estos estudios van enfocados a buscar ese equilibrio del poder público. Lo que se busca teóricamente es encontrar el justo medio para que el gobierno funcione adecuadamente (Nohlen, 2009: 36, 37). También hay estudios sobre el presidencialismo y categorías como la *governabilidad* y el chileno Francisco Zúñiga considera que los “[...] ciclos de concentración personalista del poder, ruptura institucional y autoritarismo han desaparecido paulatinamente en América Latina, pero persiste un severo problema de

⁷ Sartori considera un cuarto elemento: que el presidente es autoridad constitucionalmente para legislar

y la experiencia nacional es un fuerte soporte para esta aseveración.

governabilidad, ligado a un régimen político institucionalmente fuerte, pero sociopolíticamente débil [...] [Zúñiga, 2005: 255].

Carpizo, también enarbola la tesis de la preocupación de considerar cuál es la mejor opción política de sistema de gobierno: el presidencialismo o el parlamentarismo. Este punto de vista es sumamente toral, ya que es ubico, pues trata al presidencialismo, ya no como forma de gobierno o como un indicador de un sistema político democrático, sino como lo que es, un sistema de gobierno (Carpizo, 2000: 11, 12).

El poder ejecutivo y el presidencialismo en su conjunto son una *institución constitucional*, debido a que se trataba de un cargo muy completo en cuanto a sus atribuciones, facultades, *leyes no escritas* en su favor, acciones de *facto* y toda la herencia político-cultural de otras épocas, como la prehispánica (tlatoani), la colonial (virrey), el México independiente (caudillos y caciques), la reforma y época revolucionaria inicial (militarismo, cesarismo y bonapartismo) [Téllez, 1992; Valadés, 2008: 844, 845; Mercado y Gallegos, 2009: 42, 44-48]. Por lo tanto, consideramos necesario construir un modelo *ad hoc* para explicar que el presidencialismo debe estar orientado hacia una nueva institución, cuya forma de control es la constitucionalidad de sus funciones.

El presidencialismo como forma de gobierno es una modalidad del ejercicio del poder

político: “Por su forma de ejercicio, el Estado puede ser presidencial, parlamentario o de asamblea. Es presidencial cuando hay separación de poderes [...], parlamentario cuando hay colaboración de poderes [...]” [Burdeau, 1985: 23]. Por lo tanto, el **presidencialismo es una modalidad de la forma de gobierno del Estado**, donde prevalece la **separación de poderes**.

En México, los constitucionalistas y los teóricos del Estado son los que más han abordado el tema del presidencialismo, desde la óptica netamente jurídica. Si nos remitimos a la doctrina del *Derecho Constitucional*, los nombres afloran y recordamos a Ignacio Burgoa, Felipe Tena Ramírez, Héctor Fix Zamudio, Jorge Carpizo, Diego Valadés (Burgoa, 2009; Tena, 1970; Fix y Valencia, 2007; “El ejecutivo federal y el Poder Judicial”, 1988; Carpizo, 2003; Valadés, 1988; Covián, 2009) y otros que en sus obras constitucionalistas han abordado al presidencialismo como un sistema de gobierno característico.

Para analizar al sistema presidencialista, podemos encontrar que: a) Lo citan como un tema respecto de la explicación del Estado Mexicano y en particular sobre el poder público y del poder ejecutivo, es decir, de una forma *acartonada* y simplemente doctrinal (Carpizo, 2003: *Vid.*, Capítulos XIII y XIV); y,

b) centrado en el análisis complementario de estudio de la Ciencia Política.

TABLA 3.
ESTUDIOS SOBRE EL PRESIDENCIALISMO

No.	AÑO	AUTOR	TÍTULO	CONTENIDO	FUENTE
1	1831/1978 ⁸	Alexis de Tocqueville	La democracia en América	Describe la organización y estructura del sistema político estadounidense	Libro Fondo de Cultura Económica,
2	1949	Karl Loewenstein	The Presidency Outside the United States: a Study in Comparative Institutions	Es el primero que pregona la clasificación del presidencialismo, después de analizar a los sistemas presidencialistas.	<i>The Journal of Politics</i> , vol. 11
3	1972	Daniel Cosío Villegas	El sistema político mexicano	Presidente de la república pieza central del sistema político	Libro Joaquín Mortiz Editores
4	1974	Daniel Cosío Villegas	El estilo personal de gobernar,	Uno de los paradigmas del presidencialismo	Libro Joaquín Mortiz Editores
5	1975	Daniel Cosío Villegas	La sucesión presidencial	Facultades <i>de facto</i> del presidente, entre ellas la de escoger a su sucesor	Libro Joaquín Mortiz Editores
6	1978	Jorge Carpizo	El presidencialismo mexicano	Analiza las fuentes jurídicas del presidencialismo fuerte y la solidez del sistema	Libro Ediciones Siglo XXI
7	1979	Salvador Valencia Carmona,	El poder ejecutivo latinoamericano	Análisis político y evolución histórica del poder ejecutivo en latino América	Libro UNAM
8	1980	Omar Guerrero Orozco	La administración pública presidencial	La administración pública contemporánea ostenta una forma de organización que, ha sido determinada por acontecimientos vividos por el país durante el Siglo XIX y del XX	Revista <i>Investigaciones Jurídicas</i> , No. 4. UNAM, pp. 637-653
9	1985	Humberto Nogueira-Alcalá	El Presidencialismo en la práctica política	El otro aspecto que diferencia al régimen presidencial de los Estados Unidos de los regimenes presidencialistas de América Latina	Revista <i>Nueva Sociedad</i> , No. 77, mayo-junio, pp. 88-98
10	1988	Varios autores	El sistema presidencial mexicano (Algunas reflexiones)	Es interesante el análisis del presidencialismo de una época y al que uno de los autores Jorge Madrazo, denominó <i>presidencialismo providencialista</i> , término extraído de la idea del Estado Providencia o Keynesiano.	Libro colectivo UNAM

⁸ Aunque el libro se escribió en 1831, la edición mexicana es de 1978.

11	1989	Juan Linz y Arturo Valenzuela	Mesa redonda: Presidencialismo, Semipresidencialismo y Parlamentarismo	Es un análisis donde se pondera el análisis de los sistemas presidencialista, semipresidencialista y se favorece el cambio de sistema, en el que los autores van a promover el cambio de sistema: de presidencial a parlamentario ⁹ .	Revista <i>Estudios Públicos</i> , Centro de Estudios Públicos, agosto, Chile
12	1991	Mario D. Serrafiero	Presidencialismo y reforma política en América latina	Hay contrastes entre el presidencialismo latinoamericano y el parlamentarismo europeo, y el más importante es el éxito del segundo.	<i>Revista del Centro de Estudios Constitucionales</i> , No. 8, pp. 195-235, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid
13	1991	Dieter Nohlen	Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América latina (notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada)	El interés de este ensayo es el sistema político de los países latinoamericanos. Las crisis de la estabilidad política, de las democracias y de la gobernabilidad se han identificado con la vigencia del sistema presidencial, trayendo la idea de realizar modificaciones institucionales mirando hacia el parlamentarismo	Revista de <i>Estudios Políticos (Nueva Época)</i> No. 74. Octubre-Diciembre
14	1993	José Chanes Nieto	La designación del presidente de la república	“Desde el momento de señalar a su sucesor el poder del presidente en ejercicio se quebranta”, sería la consigna hasta hace unos años atrás. Se dan pormenores durante segunda mitad del Siglo XX	Libro Plaza y Valdés
15	1994	Ricardo Haro	Presidencialismo atenuado y control en el nuevo diseño constitucional argentino de 1994	El ejercicio del poder político debe ser limitado y restringido. De allí que, en toda Constitución, se establezcan tales limitaciones a la vez que se prescriben las “protecciones”; el poder político como el hombre y los grupos sociales, constituyen centros de expansión de sus potestades en el primero, y de sus derechos en los segundos, potestades y derechos que deben ser limitados en orden a la consecución del bien común	<i>Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba</i> (Argentina)
16	1994	Alicia Hernández Chávez	Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos	Es una obra colectiva donde media el análisis político, donde se examina la conformación, la configuración y los límites del poder presidencial; además, se busca dar la opción de un tránsito hacia una presidencia democrática	Libro colectivo Colmex-Fondo de Cultura Económica
17	1995	Francisco Piñón	Presidencialismo. Estructura de poder en crisis	Para este autor el presidencialismo no sólo es asociado con el gobierno, sino que alcanza una cuestión importante: es parte de la identidad nacional	Libro Plaza y Valdés

Fuente: Investigación del autor sobre el tema hasta el año de 2014.

⁹ La revista del Centro de Estudios Políticos, *Estudios Públicos*, primeramente, publicó en 1985 este análisis de la democracia en Chile. La mesa redonda, se celebró el 24 de agosto de 1989 en el Centro de Estudios Públicos.

18	1996	Giovanni Sartori	Presidencialismo y democracia	Estudio donde se vinculan dos categorías sumamente importantes desde la óptica de los doctrinarios turineses	Revista <i>Nexus</i> , No. 226, octubre
19	1996	Rolando Cordera, et al.	Presidencialismo y democracia: una conversación con Giovanni Sartori	Se realizó una entrevista a Sartori donde intervinieron varios y diversos analistas políticos entre ellos Soledad Loaeza, Mauricio Merino y Luis Carlos Ugalde	Revista <i>Nexus</i> , No. 226, octubre
20	1996	Amparo Casar	Bases político-institucionales del poder presidencial en México	El presidencialismo es la variable de todo acontecer político en México, es la tesis en que se apoya esta politóloga	Revista <i>Política y gobierno</i> , Vol. III, No. 1,
21	1996	José Antonio Crespo	Jaque al rey. Hacia un nuevo presidencialismo en México	Se analizó cuál era el papel primordial del presidente en los asuntos generales del país. Y en especial el periodo que se dio en la administración Zedillo, con un mandatario debilitado, de ahí el título	Libro Joaquín Mortiz
22	1996	Eliseo Mendoza Berrueto	El presidencialismo mexicano. Génesis de un sistema imperfecto	Uno de los protagonistas del sistema político mexicano analiza las características y funciones del presidencialismo, llegando a considerarlo como imperfecto, si se le compara con el norteamericano.	Libro Fondo de Cultura Económica
23	1997	Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart	Presidentialism and democracy in Latin America	Este trabajo hace algunas aportaciones al estudio del presidencialismo, como, por ejemplo, la definición presidencial de democracia	Libro Cambridge University Press ¹⁰
24	1997	Ricardo Espinoza Toledo	Parlamentarismo presidencialismo y sistema mixto	Considera que el presidencialismo puede y debe ser reconsiderado en su estructura y por ello da inicio con un estudio del parlamentarismo	Libro UAM-I
25	1998	Diego Valadés	El control del poder	Los excesos del poder se hace necesarios regularlos, controlarlos; el control del poder en sí es un problema. Pondera los controles políticos sobre los jurídicos	Libro del Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM
26	1998	Dieter Nohlen	Presidencialismo versus Parlamentarismo: dos enfoques Contrapuestos	Análisis producto de la situación del presidencialismo chileno y argentino, donde se pensó reformar al ejecutivo –de uno u otro– para establecer el parlamentarismo	Revista <i>Estudios Políticos</i> , No. 99. Enero-Marzo
27	1998	Dieter Nohlen y Mario Fernández	<i>¿El presidente renovado? Instituciones y cambio político en América Latina</i>	Se exalta el hecho de que exista la posibilidad de crear el puesto de primer ministro, en el que se deleguen bastas facultades administrativas y la coordinación del gabinete	Libro Caracas, Nueva Sociedad

¹⁰ Existe versión en español (1997), editorial América Latina hoy, No. 17, noviembre, Universidad de Salamanca.

28	1998	Humberto Nogueira Alcalá	Los presidencialismos puros y atenuados: los casos de Chile y la Argentina	Un estudio sobre la clasificación del presidencialismo es realizado a través de esta postura, con los casos de países cuya característica han los golpes de Estado y un presidencialismo débil	<i>Boletín informativo</i> , No. 144, Buenos Aires
29	1999	Jorge Carpizo	Renovar el presidencialismo	Interesante estudio del jurista, ya que pretende revalorar la necesidad de permanencia del sistema presidencialista	Revista, <i>Nexos</i> , Abril,
30	1999	Jorge Carpizo ¹¹	México: ¿Sistema presidencial o parlamentario?	Este ensayo centra su postura en cuanto al sistema de gobierno y cuestiona si es o no el presidencialismo adecuado; o se debiera cambiar al parlamentarismo.	Revista <i>Cuestiones constitucionales</i> . <i>Revista mexicana de Derecho Constitucional</i> , No. 1. Julio-Diciembre
31	1999	Ricardo Espinoza Toledo	El fin del supe presidencialismo mexicano	Retoma un término que fue acuñado –la superpresidencia- en el año 1989, en el cual se significaba a un presidente fuerte y enérgico que contaba con varios factores para su esa superpresidencia	Revista <i>Nexos en línea</i> , http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2100932
32	1999	Carlos Casillas	¿Tiene remedio nuestro presidencialismo	Este ensayo nace a raíz de lo escrito para la ciencia política y de Juan Linz, sobre el sistema presidencialista y en el cual se recomendaba que los países en cambio debieran transitar hacia un sistema parlamentario	Revista <i>Nexos en línea</i> , http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2100932
33	2000	Manuel Palma Rangel	¿Hacia un nuevo presidencialismo mexicano? Reconstruyendo el barco en alta mar	Se centra en el proceso de reformas electorales que han mejorado la competencia y equidad electoral y la distribución del poder político. De las facultades “metaconstitucionales”, la introducción de la competencia y el mejoramiento de la equidad en la lid electoral han disuelto de facto las atribuciones de designación del sucesor, los gobernadores y senadores	Revista <i>Este país México</i> , No. 108, marzo, pp.32-40
34	2000	Raúl González Schmal	El sistema semipresidencial de Argentina y la reforma del Estado en México	Es un estudio comparado o al menos esa es la tesis que maneja el autor para poder dar una prospectiva sobre el alcance del sistema semipresidencial	Libro colectivo UNAM
35	2000	Scott Morgenstern y Pilar Domingo	The Success of Presidentialism? Breaking Gridlock in Presidential Regimes	Uno de los temas de más polémica es la sucesión presidencial y por lo tanto el estudio de esta circunstancia en el sistema democrático se vincula al tipo de régimen político	Libro colectivo UNAM

¹¹ Cfr., también libro coordinado por Diego Valadés y José María Serna de la Garza: *El gobierno en América Latina ¿presidencialismo o parlamentarismo?*, UNAM, México, 2000.

36	2000	Enrique González Pedrero	Reflexiones sobre el presidencialismo en América Latina	Son los comentarios que el autor hace sobre una ponencia realizada por Morgenstern y Domingo, relativa al triunfo del presidencialismo en Latinoamérica	Libro colectivo UNAM
37	2000	Gary Cox y Scott Morgenstern	Reactive Assemblies and Proactive Presidents: a Typology of Latin America Presidents and Legislatures	Estos autores centran su análisis en tres ejes para llegar a un proceso político democrático: organizativo; proactivo; y, reactivo respecto de la importancia del poder legislativo con respecto de su vínculo con el presidente. En el caso de México es Zedillo el nexo de análisis	Libro colectivo UNAM
38	2000	Octavio Amorim Neto Paulo Tafner	Presidencialismo brasileiro: delegação, coordenação e conflito	Por un lado, está la fuerte influencia presidencial en cuanto a su despliegue de poder político; y, por otro lado, la división existente en el poder legislativo y los partidos políticos	Libro colectivo UNAM
39	2000	Diego Valadés	La elección del presidente como parte de la renovación constitucional	Las confusiones plasmadas en la Carta Magna de 1917 han propiciado una serie de desaguisados jurídicos y hasta judiciales. Tal es el caso del sistema presidencial mexicano	Libro colectivo UNAM
40	2000	Diego Valadés y José María Serna de la Garza (Coords.)	El gobierno en América Latina ¿presidencialismo o parlamentarismo?	Se reúnen varios y diversos estudios de investigadores estrictamente autorizados sobre el tema del presidencialismo y la disyuntiva de reconsiderar por enésima vez la posibilidad de retomar al parlamentarismo como una mejor forma de gobierno para Latinoamérica	Libro colectivo UNAM
41	2000	Jorge Reinaldo Vanossi	¿Régimen mixto o sistema híbrido? El nuevo presidencialismo argentino	Para Vanossi, el sistema argentino es una combinación de diversidad política lo cual ello lo hace considerar como <i>híbrido</i>	Libro colectivo UNAM
42	2000	Jorge Moreno Collado	Constitucionalismo presidencialista o constitucionalista, un dilema en América latina	Realiza un análisis sobre la obra del argentino Jorge Reinaldo Vanossi, respecto del <i>hibridismo</i> del presidencialismo al establecer la figura del <i>jefe de gabinete</i> en Argentina. También acota sobre el parlamentarismo, como una vía alterna. En tiempos de Salinas, dar legalidad a la Oficina de la Presidencia, donde era como un "jefe de gabinete"	Libro colectivo UNAM
43	2001	Jorge Lanzaro (Coord.)	Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina	Se propone una tipología de los presidencialismos pluralistas frente a las formas mayoritarias y plebiscitarias. Va en el sentido de las coaliciones en el sistema presidencial, dando como resultado lo que el autor denomina <i>presidencialismo de coalición</i> , y que prospera en una parte de Latinoamérica	Libro de CLACSO, Buenos Aires, Argentina

44	2000	Javier Hurtado	El sistema presidencial mexicano	Afronta la evolución del sistema presidencial desde su función, sus alcances y transformaciones del mismo. Es un trabajo sumamente desarrollado en torno a la figura presidencial y rico por las entrevistas a varios expresidentes	Libro Universidad de Guadalajara y Fondo de Cultura Económica
45	2001	Franck Moderne	Les avatars du présidentialisme dans les États latino-américains	Está centrado este ensayo en la premisa de que el presidencialismo en Latinoamérica es parte de la doctrina Constitucionalista. Es visto como una herencia del modelo estadounidense y en el caso latinoamericano modelo dominante	Revista <i>Pouvoirs</i> , No. 98
46	2001	Ricardo Espinoza Toledo	Sistemas parlamentarios, presidencial y semipresidencial	Es un cuadernillo teórico donde el autor da pinceladas de estos tres sistemas de gobierno y al final da su punto de vista al respecto.	<i>Cuadernos de divulgación</i> , No. 20, IFE, México
47	2001	Manuel Alcántara Sáez y Francisco Sánchez López	Las relaciones ejecutivo-legislativo en América latina: un análisis de la estructura de veto insistencia y control político	Se presentan elementos que integran el control legislativo en los gobiernos presidenciales y los mecanismos que tienen los Parlamentos para enfrentar el posible veto ejecutivo a las iniciativas de ley. Se toman los países latinoamericanos como caso de estudio. Ejes teórico y empírico	Revista de <i>Estudios Políticos (Nueva Época)</i> No. 112. Abril-Junio, pp. 53-76
48	2002	Ricardo Guastini	<u>Teoría</u> de la constitución, <u>Ensayos</u> escogidos	Entre los estudios que se presentan está la postura sobre el caso del presidencialismo como parte del sistema constitucional en varias naciones de Latinoamérica	Libro Porrúa
49	2002	Jorge Reinaldo Vanossi	Estudios de Teoría Constitucional	Contiene la temática es el que se denomina "¿Régimen mixto o sistema híbrido? El nuevo presidencialismo argentino"	Libro UNAM
50	2002	Jorge González Chávez	El sistema presidencial en cinco países de América	Estudio comparativo del sistema presidencial en Estados Unidos, México, Costa Rica, Argentina y Brasil	Cámara de diputados Legislatura LVIII, México
51	2003	Lya Fernández de Mantilla	¿Presidencialismo o parlamentarismo en Colombia?	Se parte de una crisis del presidencialismo en Latinoamérica y en especial el presidencialismo colombiano, que ha visto crecer una serie de movimientos en su alrededor, lo cual ha limitado el poder presidencial	Revista <i>Convergencia</i> , No. 31, pp. 90-113, UAEM
52	2005	-o-	Cada vez menos efectivo, el Modelo presidencialista mexicano	Resultado de una mesa de trabajo en la UNAM, concluyendo que el sistema presidencialista mexicano está agotado. Podríamos decir que se trata de un presidencialismo <i>fallido</i>	<i>Universia México</i> Extraído de la web

53	2005	José Francisco Parra	Liberalismo: nuevo institucionalismo y cambio político	El liberalismo ha sido importante para la ciencia política ya que ha dado forma a esquemas teóricos y modelos metodológicos que explican los procesos de toma de decisiones en un sistema político	<i>Política cultural</i> , No.24, Centro de Estudios de México en la Unión Europea, Madrid
54	2005	Francisco Zúñiga Urbina	La gobernabilidad en el sistema presidencial: el caso en Chile	Trata sobre la gobernabilidad del régimen presidencial. Está centrado en dos vertientes: la Ciencia Política y el Derecho constitucional	<i>Revista de Derecho Político</i> , No. 64, pp. 255-272, UNED, Chile
55	2005	Raymundo Gil Rendón	La nueva forma de organización del poder en México: reingeniería constitucional	A través de la <i>reingeniería institucional</i> explica los cambios en un nuevo equilibrio de poderes. Una innovación: los <i>Órganos Constituidos Autónomos</i> , como la panacea de los pesos y contrapesos. Es una propuesta de la Reforma del Estado	<i>Revista Jurispolis</i> , No. 2, Julio, Tecnológico de Monterrey pp. 11-27
56	2005	Darío Pérez Guilhou	Presidencialismo, caudillismo y populismo	Es importante la organización del poder ejecutivo que ha sido una de las preocupaciones de Argentina. El error es que se ha considerado que, si con facultades extraordinarias el mandatario puede evitar que se caiga en la dictadura, lo cual origina caudillajes.	<i>Sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas</i> , el 13 de abril
57	2006	Miguel Carbonell y Pedro Salazar	División de poderes y régimen presidencial en México	La división de poderes y el régimen presidencialista son los dos temas que aborda el autor. Su estudio es de interés debido a los cambios tras el arribo de la derecha al poder	Libro de la UNAM
58	2006	Francisco Quintero Ramos	El presidencialismo mexicano	Se realiza un análisis del presidencialismo, considerando a los teóricos de este fenómeno político y jurídico, tales como Maurice Duverger y Jorge Carpizo	Libro del Partido Convergencia.
59	2006	Carlos Manuel Villabella Armengol y Arturo Rivera Pineda	División de poderes y forma de gobierno. El presidencialismo en América latina	Inician con los diferentes enfoques conceptuales de sistema de gobierno, para luego abordar una clasificación de formas de gobierno, asociando forma de gobierno-poder haciendo un periplo que va desde los clásicos hasta el año 2000; y así aborda la forma de gobierno presidencial	Libro colectivo, UNAM
60	2006	Liébano Sáenz	La presidencia moderna. Análisis de una institución que es urgente comprender	Interesante estudio realizado por un político que ocupó la secretaría particular del presidente Ernesto Zedillo. Cuenta con información especializada; adecuada investigación	Libro editorial Taurus

61	2007	Gonzalo Caballero Míguez	Nuevo institucionalismo en la Ciencia Política, institucionalismo de elección racional y análisis político de costes de transición: una primera aproximación	Se aborda el análisis del nuevo institucionalismo desde el ámbito de la ciencia política, para explicar el fenómeno político y que el autor denomina <i>nuevo institucionalismo de elección racional</i> . A partir de esta propuesta se abunda en una mejor "tipología" del nuevo institucionalismo. Esto último es la propuesta	<i>RIPS, Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas</i> , No. 02, pp. 9-27, Universidad de Santiago de Compostela
62	2007	Miguel Carbonell	¿Nueva Constitución o Reforma del Estado? Una nota sobre los contenidos	Considera que la reforma constitucional debe ser profunda para avanzar constitucionalmente, para avanzar hacia esquemas institucionales que permitan un nuevo Estado de derecho similar a las democracias consolidadas y de calidad	Revista <i>Metapolítica</i> , No. 56, pp. 26-30, noviembre-diciembre
63	2008	José Guadalupe Vargas Hernández	Perspectivas del Institucionalismo y Neo-institucionalismo	El objetivo es analizar las principales características y elementos teóricos del institucionalismo y el nuevo institucionalismo con sus diferentes corrientes y perspectivas	Revista <i>Ciencia Administrativa</i> , 2008-1, Instituto Tecnológico de Cd. Guzmán, Jalisco
64	2008	Dieter Nohlen	El poder ejecutivo en el presidencialismo. Alternativas en debate	Debate sobre el ejercicio en Latinoamérica entre el presidencialismo y el poder legislativo a través del mecanismo del equilibrio de poderes. Esto parece una constante en la mayoría de los países de esta región	Biblioteca Jurídica Virtual-UNAM-IIJ
65	2008	Antoni o Garrido Rubia	Semi-presidencialismo y Semi-parlamentarismo en la II república española	Análisis sobre el Parlamentarismo español supedita al actuar del presidente (durante la II República), aunque éste último disponga de ciertas figuras para poder sobreponerse; sin embargo, ello no sucedió	<i>Anales de Derecho</i> , No. 26, Universidad de Murcia, pp. 51-84
66	2008	Jorge Adrián Salinas Cruz	Ponencia: "Semi-presidencialismo . Alternativa real para México"	Se abordó el origen del sistema presidencial, los sistemas de gobierno y en particular se culminó con el caso de nuestro país. Tuvo una tesis toral: la modificación del sistema presidencial por uno semipresidencial	Congreso virtual interinstitucional
67	2008	Humberto Nogueira Alcalá	Informe a la Comisión Especial de Modernización del Régimen Político chileno sobre el perfeccionamiento del Sistema Constitucional, con especial énfasis en el Tipo de Gobierno	Se abordan las ventajas y debilidades del sistema presidencialista del caso chileno, el cual no dista mucho de ser diferente con el mexicano. En cuanto a las bondades del presidencialismo, es la autonomía que le da al poder ejecutivo y con ello incrementa su capacidad de decisión y no sujeta al legislativo. El presidencialismo chileno es el punto axial de la construcción del Estado para integrar a la sociedad. También se habla un poco de los diferentes tipos de presidencialismo (puro, atenuado y uno especial: el <i>parlamentario</i>).	Revista <i>Estudios Constitucionales</i> , No. 2, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, pp. 503-525

68	2008	Diego Valadés	La formación del sistema presidencial latinoamericano. Un ensayo de cultura constitucional	Estudios colectivos sobre el tema. Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, (Coords), <i>La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho</i>)	Libro colectivo, Tomo XI, UNAM
69	2008	Ernesto Hernández Norzagaray	Presidencialismo y gobiernos estatales en México: partidos, elecciones y federalismo	El objetivo de este trabajo se centra en el análisis de los momentos de las relaciones del Presidente de la República y los Gobernadores mexicanos que durante mucho tiempo fue escasamente motivo de estudio: Uno, es el fracaso de la subordinación estructural durante siete décadas de los gobernadores a la Presidencia; dos, la emergencia política de los gobernadores a través de los triunfos opositores y la constitución de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)	Instituto de Estudios de Ibero-América de la Universidad de Salamanca
70	2009	Asael Mercado Maldonado y Nicolás Gallegos Magdaleno	Del presidente tlatoani al Presidente gerente	Ensayo vincutivo del simbolismo y las relaciones de poder, en el ámbito del presidente. Va desde el análisis de simbolismo del <i>tlatoani</i> reflejado como elemento del presidencialismo; hasta llegar a un análisis del presidente-gerente, inaugurado con Carlos Salinas. Un presidente gerente	Revista <i>Espacios Públicos</i> , Núm. 25, pp. 41-65, UAEM.
71	2009	Jorge Carpizo	México: poder ejecutivo y derechos humanos, 1975-2005	El análisis de Carpizo considera los cambios sustanciales que ha sufrido el sistema político mexicano desde 1978, cuando se refirió a las facultades metaconstitucionales del presidente a los años en que fue realizado el ensayo	<i>Boletín Mexicano de Derecho Comparado</i> , No. 126, Septiembre-Diciembre.
72	2009	Andrew Ellis, Jesús Orozco Enríquez y Daniel Zovatto	Cómo hacer que funcione el sistema presidencial	Ejes de este libro: el alcance del poder presidencial; sistema de pesos y contrapesos de los sistema presidencialistas; liderazgo y colaboración del presidente en el sistema político y ante los otros poderes; el presidencialismo y el régimen federal; reforma del sistema presidencialista	Libro colectivo de la UNAM
73	2010	Micha el Penfold	La democracia subyugada: el Hiperpresidencialismo venezolano	Se profundiza en el estado de la democracia en Venezuela con rasgos autoritarios: falta de autonomía de los poderes Judicial y Legislativo ante a un Ejecutivo con atribuciones extraordinarias	<i>Revista de Ciencia Política</i> , No. 1, pp. 21-40, Pontificia Universidad Católica de Chile
74	2010	Rogelio Núñez	Hiperpresidencialismo, el verdadero peligro para la democracia en Iberoamérica	Hace hincapié el autor que el problema ya no es la inestabilidad política de la región latinoamericana, sino la ausencia de una institución presidencial sólida que garantice un sistema realmente democrático	http://www.revistateneas.es/revistaateneas/revista/cabece-rasypies/PortadaHome.asp?vmenu=home

75	2010	Alfredo Pérez Varela	El presidencialismo y la rendición de cuentas en el Estado mexicano	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	Revista Electrónica <i>Centro de Estudios en Administración Pública</i> , FCPyS, No. V, may-ago, UNAM
76	2010	Claudio Mena Villamar	Hiperpresidencialismo.	Inicia con un acercamiento gramatical para explicar esta categoría con un exceso de poder del presidente en Ecuador, donde el presidente se ha mostrado falto de poder (débil), ha tenido que recurrir a decisiones más drásticas, lo cual le ha traído fracasos contraproducentes	Periódico <i>Hoy</i> , de Ecuador
77	2011	Enrique Olivares	El neo-presidencialismo mexicano y Enrique Peña Nieto	Está basada en el nuevo ejercicio de poder que ha desarrollado Enrique Peña Nieto. Retoma el autor la esencia del gobierno peñista en donde habla del presidencialismo y Álvaro Obregón	Libro producto de una tesis de maestría UNAM
78	2011	José Chanes Nieto	¿Por qué no escuchan los presidentes?	La omnipresencia del presidencialismo mexicano ha venido a determinar que el presidente sea tal su poder que no atienda consejos por igual a secretarios y asesores	Revista <i>Espacios públicos</i> , No. 30, enero, UAEM, pp. 8-20
79	2011	Asael Mercado, Jorge Olvera García y Omar Olvera Herreros	Presidencialismo y monarquía: ocaso y similitudes	Interesante estudio sobre las similitudes existentes entre el presidencialismo mexicano y la monarquía como dos sistemas que, aunque parecieran distantes, son muy próximos	<i>Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas</i> , No. 29, Enero, University Institute-Universidad Complutense
80	2012	Jorge González Chávez	El sistema presidencial en cinco países de América	El sistema presidencial es híbrido, es un sistema contrario al autoritarismo y al absolutista. Y para demostrarlo, se retoma el análisis en cinco naciones latinoamericanas	Libro Cámara de diputados LVIII Legislatura, México

ESTUDIO DEL PRESIDENCIALISMO COMO CATEGORÍA DE ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN

Abordar al presidencialismo como categoría de análisis e investigación en cualquier nivel, resulta muy ilustrativo si se trata de nuestro país. Hay estudios en otras latitudes que se pueden hacer como referentes de comparación con nuestro sistema

presidencialista. Los títulos y autores son variados, para ello citaremos los que más sobresalen en este tenor. La investigación en cifras nos arroja los datos siguientes, mismos que se asientan matricialmente tomando dos variables: a) de acuerdo con la nacionalidad de los estudiosos; y, b) el número de aquéllos realizados, dándonos como resultado los siguientes tablas.

TABLA 4.
MATRÍZ SOBRE NACIONALIDAD Y NÚMERO DE ESTUDIOS SOBRE EL PRESIDENCIALISMO

No. Estudios	Nación												TOTAL
	MÉXICO	ALEMANIA	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	ECUADOR	ESPAÑA	FRANCIA	INGLATERRA	ITALIA	Varias Naciones	OTRAS	
1				X						X			2
2						X		X	X		X		8
3		X										X	6
5					X		X						10
6			X										6
48	X												48
TOTAL	48	3	6	1	5	2	5	2	2	1	2	3	80

Fuente: realización del autor.

El análisis determina que el mayor número de trabajos dedicados al estudio del presidencialismo es a nuestro país, si consideramos la tabla anterior, con un cien por ciento (80 estudios realizados) es igual al 60%; le siguen los argentinos con 7.5 % (hay que mencionar la colaboración de dos intelectuales dando una categoría Alemán-nacional, por ejemplo, en la cual se ubica en “VNA”, varias nacionalidades con un 2.5%); en Chile y España también hay el mismo interés sobre el tema con un 6.25%; y los alemanes con un porcentaje equivalente a 3.75%. Cuando se trata de estudios colectivos con más de dos nacionalidades e igual número de colaboradores, los ubicamos en Otra y el

porcentaje es de 3.75%. Italia y Brasil son los países donde el estudio es menos relevante con 1.25%, hay que aclarar que en el caso del italiano Giovanni Sartori, en varias de sus obras aborda en capítulos respectivos al presidencialismo y que sólo encontramos un ensayo *ex officio* donde aborda el tema; pero para efectos de nuestra investigación debe ser el tema central –aunque el título de la obra y/o investigación pueda no mostrarlo- del trabajo consultado. Teniendo que los resultados porcentuales son los siguientes.

TABLA 5
ESTUDIOS SOBRE EL PRESIDENCIALISMO EN PORCENTAJES

No.	Nacionalidad	Número de estudios	Porcentaje
1	mexicana	48	60.00
2	alemana	3	3.75
3	argentina	6	7.50
4	brasileña	1	1.25
5	chilena	5	6.25
6	ecuatoriana	2	2.25
7	española	5	6.25
8	francesa	2	2.25
9	inglesa	2	2.25
10	italiana	1	1.25
11	varias nacionalidades	2	2.50
12	otra(s)	3	3.75
TOTALES		80	99.25%

Fuente: realización propia del autor.

En otro orden de ideas, el presidencialismo es trabajado en diversas formas o categorías, Cada categoría temática lo ha abordado de diferentes formas creando diversas sub-categorías que como a continuación

describiremos a través de las siguientes tablas.

TABLA 6.
ESTUDIOS SOBRE PRESIDENCIALISMO POR CATEGORÍAS

1.- CONSTITUCIONALISMO PRESIDENCIALISTA		
AUTOR	TÍTULO	AÑO
Jorge Moreno Collado	Constitucionalismo presidencialista o presidencialismo constitucionalista, un dilema en América latina	2000
Diego Valadés	La elección del presidente como parte de la renovación constitucional	2000
Ricardo Guastini	Teoría de la constitución, Ensayos Escogidos	2002
Jorge Reinaldo Vanossi	Estudios de Teoría Constitucional	2002
Raymundo Gil Rendón	La nueva forma de organización del poder en México: reingeniería constitucional	2005

Fuente: elaboración propia.

2.- PRESIDENCIALISMO Y PRESIDENCIALISMO COMO SISTEMA		
AUTOR	TÍTULO	AÑO

Daniel Cosío Villegas	El sistema político mexicano	1972
Daniel Cosío Villegas	El estilo personal de gobernar,	1974
Daniel Cosío Villegas	La sucesión presidencial	1975
Jorge Carpizo	El presidencialismo mexicano	1978
Omar Guerrero Orozco	La administración pública presidencial	1980
Varios autores (Algunas refle-xiones)	El sistema presidencial mexicano	1988
Alicia Hernández Chávez	Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos	1994
Francisco Piñón	Presidencialismo. Estructura de poder en crisis	1995
Giovanni Sartori ¹²	Presidencialismo y democracia	1996
Eliseo Mendoza Berrueto	El presidencialismo mexicano. Génesis de un sistema imperfecto	1996
Amparo Casar	Bases político-institucionales del poder presidencial en México	1996
Ricardo Espinoza Toledo	Parlamentarismo, presidencialismo y sistema mixto	1997
Jorge Carpizo	Renovar el presidencialismo	1999
Carlos Casillas	¿Tiene remedio nuestro presidencialismo?	1999
Scott Morgenstern y Pilar Domingo	<i>The Success of Presidentialism? Breaking Gridlock in Presidential Regimes</i>	2000
Javier Hurtado	El sistema presidencial mexicano	2000
<i>Universia México</i>	Cada vez menos efectivo, el modelo presidencialista mexicano	2005
Darío Pérez Guilhou	Presidencialismo, caudillismo y populismo	2005
Francisco Quintero Ramos	El presidencialismo mexicano	2006
Liébano Sáenz	La presidencia moderna. Análisis de una institución que es urgente comprender	2006
Dieter Nohlen	El poder ejecutivo en el presidencialismo. Alternativas en debate	2008
Ernesto Hernández Norzagaray	Presidencialismo y gobiernos estatales en México: partidos, elecciones y federalismo	2008
Asael Mercado Maldonado y Nicolás Gallegos Magdaleno	Del presidente tlatoani al Presidente gerente	2009
Jorge Carpizo	México: poder ejecutivo y derechos humanos, 1975-2005	2009
Andrew Ellis, Jesús Orozco Enríquez y Daniel Zovatto (Coords.)	Cómo hacer que funcione el sistema presidencial	2009

¹² Aunque el autor es italiano, se trata de una entrevista realizada a aquél por parte de intelectual mexicano y publicado en una revista de análisis político mexicana: Rolando Cordera, et al. *Presidencialismo y democracia: una conversación con Giovanni Sartori*, revista *Nexos*, No. 226, México.

Asael Mercado Maldonado y Nicolás Gallegos Magdaleno	Del presidente tlatoani al Presidente gerente	2009
Alfredo Pérez Varela	El presidencialismo y la rendición de cuentas en el Estado mexicano	2010
José Chanes Nieto	¿Por qué no escuchan los presidentes?	2011
Asael Mercado Maldonado, Jorge Olvera García y Omar Olvera Herreros	Presidencialismo y monarquía: ocaso y similitudes	2011

Fuente: elaboración del autor.

3.- PRESIDENCIALISMO EN AMÉRICA LATINA

AUTOR	TÍTULO	AÑO
Salvador Valencia Carmona,	El poder ejecutivo latinoamericano	1979
Humberto Nogueira-Alcalá	El Presidencialismo en la práctica política	1985
Juan Linz y Arturo Valenzuela	Mesa redonda: Presidencialismo, Semipresidencialismo y Parlamentarismo	1989
Mario D. Serrafiero	Presidencialismo y reforma política en América latina	1991
Dieter Nohlen	Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América latina (notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada)	1991
Ricardo Haro	Presidencialismo atenuado y control en el nuevo diseño Constitucional argentino de 1994	1994
Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart	Presidentialism and democracy in Latin America	1997
Humberto Nogueira Alcalá	Los presidencialismos puros y atenuados: los casos de Chile y Argentina	1998
Dieter Nohlen y Mario Fernández	¿El presidente renovado? Instituciones y cambio político en América latina	1998
Enrique González Pedrero	Reflexiones sobre el presidencialismo en América Latina	2000
Octavio Amorim Neto Paulo Tafner	Presidencialismo brasileiro: delegação, coordenação e conflito	2000
Diego Valadés y José María Serna de la Garza (Coords.)	El gobierno en América Latina ¿presidencialismo o parlamentarismo?	2000
Jorge Reinaldo Vanossi	¿Régimen mixto o sistema híbrido? El nuevo presidencialismo argentino	2000
Gary Cox y Scott Morgenstem	Reactive Assemblies and Proactive Presidents: a Typology of Latin America Presidents and Legislatures	2000
Jorge Lanzaro (Coord.)	Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina	2001
Manuel Alcántara Sáez y Francisco Sánchez López	Las relaciones ejecutivo-legislativo en América latina: un análisis de la estructura de veto insistencia y control político	2001

Franck Moderne	Les avatars du présidentielisme dans les États latinoaméricains	2001
Jorge González Chávez	El sistema presidencial en cinco países de América	2002
Lya Fernández de Mantilla	¿Presidencialismo o parlamentarismo en Colombia?	2003
Francisco Zúñiga Urbina	La gobernabilidad en el sistema presidencial: el caso en Chile	2005
Diego Valadés	La formación del sistema presidencial latinoamericano. Un ensayo de cultura constitucional	2008
Dieter Nohlen	El poder ejecutivo en el presidencialismo. Alternativas en debate	2008
Jorge González Chávez	El sistema presidencial en cinco países de América	2012

SUBCATEGORÍAS DEL PRESIDENCIALISMO EN AMÉRICA LATINA

División de poderes			Hiperpresidencialismo			Reforma del poder ejecutivo		
Autor	Título	Año	Autor	Título	Año	Autor	Título	Año
Manuel Alcántara Sáez y Francisco Sánchez López	Las relaciones ejecutivo-legislativo en América latina: un análisis de la estructura de veto – insistencia y control político	2001	Ricardo Espinoza Toledo	El fin del superpresidencialismo mexicano	1999	Humberto Nogueira Alcalá	Informe a la Comisión Especial de Modernización del Régimen Político chileno sobre el perfeccionamiento del Sistema Constitucional, con especial énfasis en el Tipo de Gobierno	2008
			Micha el Penfold	La democracia subyugada: el Hiperpresidencialismo venezolano	2010			
			Rogelio Núñez	Hiperpresidencialismo, el verdadero peligro para la democracia en Iberoamérica	2010			
Carlos Manuel Villabella Armengol y Arturo Rivera Pineda	División de poderes y forma de gobierno. El presidencialismo en América latina	2006	Claudio Mena Villamar	Hiperpresidencialismo	2010			

Fuente: elaboración del autor.

4.- PRESIDENCIALISMO Y OTRAS SUBCATEGORÍAS

SUBCATEGORÍAS

Presidencialismo y parlamentarismo			Como organización del poder		
Autor	Título	Año	Autor	Título	Año
Jorge Carpizo	México: ¿Sistema presidencial o parlamentario?	1999	Humberto Nogueira-Alcalá	El Presidencialismo en la práctica política	1985
Juan Linz y Arturo Valenzuela	Mesa redonda: presidencialismo, Semipresidencialismo y Parlamentarismo	1989	Amparo Casar	Bases político-institucionales del poder presidencial en México	1996
Dieter Nohlen	Presidencialismo versus Parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos	1998	Diego Valadés	El control del poder	1998
Lya Fernán-dez de Mantilla	¿Presidencialismo o parlamentarismo en Colombia?	2003			

Fuente: elaboración del autor.

5.- PRESIDENCIALISMO Y OTRAS SUBCATEGORÍAS

SUBCATEGORÍAS

Semipresidencialismo

Autor	Título	Año
Karl Loewenstein	The Presidency Outside the United States: a Study in Comparative Institutions	1949
Raúl González Schmal	El sistema semipresidencial de Argentina y la reforma del Estado en México	2000
Ricardo Espinoza Toledo	Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial	2001
Antonio Garrido Rubia	Semipresidencialismo y semiparlamentarismo en la II república española	2008
Jorge Adrián Salinas Cruz	Ponencia: "Semipresidencialismo. Alternativa real para México"	2008

Presidencialismo y división de poderes

Autor	Título	Año
Miguel Carbonell y Pedro Salazar	División de poderes y régimen presidencial en México	2006

Neoinstitucionalismo y presidencialismo

Autor	Título	Año
José Antonio Crespo	Jaque al rey. Hacia un nuevo presidencialismo en México	1996
Manuel Palma Rangel	¿Hacia un nuevo presidencialismo mexicano? Reconstruyendo el barco en alta mar	2000

José Francisco Parra	Liberalismo: nuevo institucionalismo y cambio político	2005
Gonzalo Caballero Míguez	Nuevo Institucionalismo en la Ciencia Política, institucionalismo de elección racional y análisis político de costes de transición: una primera aproximación	2007
Miguel Carbonell	¿Nueva Constitución o Reforma del Estado? Una nota sobre los contenidos	2007
José Guadalupe Vargas Hernández	Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo	2008
Humberto Nogueira Alcalá	Informe a la Comisión Especial de Modernización del Régimen Político chileno sobre el perfeccionamiento del Sistema Constitucional, con especial énfasis en el tipo de Gobierno	2008
Enrique Olivares	El neopresidencialismo mexicano y Enrique Peña Nieto.	2011

Fuente: elaboración propia.

CONCLUSIONES

El tema del presidencialismo está sustentado teóricamente con diversas fuentes históricas e ideológicas, mismas que serán producto de la evolución de los sistemas políticos. Y aquí se muestra que a los mexicanos es a los que más nos interesa el tema debido a los estudios serios registrados, y en un segundo lugar a los investigadores latinoamericanos.

Por otro lado, el presidencialismo al ser abordado con diferentes perspectivas arroja diversas categorías de estudio mismas que van desde un ámbito constitucionalista; el presidencialismo visto como sistema de gobierno; así como la visión que se tiene de este fenómeno en las naciones latinoamericanas, donde al parecer se está construyendo un paradigma que en muchos casos tiene como molde al presidencialismo mexicano.

Existen también subcategorías de análisis para el sistema presidencialista y estas con el semipresidencialismo, en alusión a una combinación con el sistema parlamentario; la división de poderes como parte del contrapeso del poder político que detenta el ejecutivo; e incluso los hay desde la óptica de que el presidencialismo debe ser visto como una nueva institución político-jurídica.

Hay otras posturas que estudian al presidencialismo como una forma de excesos del poder y concebidos como hiperpresidencialismo o suprapresidencialismo; o bien, en descargo del sentido autoritario que refleja el presidencialismo, se sugiere una reforma al poder ejecutivo para ir menguando el poder ilimitado del presidente de la república. Para nosotros es importante como tema de estudio, ya que consideramos que el presidencialismo en México y Latinoamérica no está acabado y que se avizoran nuevas formas de concebirlo,

lo cual hace necesaria la construcción de aquél como un concepto sui géneris.

FUENTES

- Aristóteles (2000), *Política*, México, Editorial Porrúa.
- Bobbio, Norberto (2010), *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Burdeau, Georges (1985), *Tratado de Ciencia Política*, Tomo II. Volumen II, México, UNAM.
- Burgoa, Ignacio (2009), *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa.
- Cammelli, Marco. (1988), "Presidente de la república". en Norberto Bobbio (Coord.), *Diccionario de Política*, Tomo 2, México, Editorial Siglo XXI.
- Carpizo, Jorge (1978), *El presidencialismo mexicano*, México, Ediciones Siglo XXI.
- Carpizo, Jorge (2000), "México: ¿Sistema presidencial o parlamentario?", en Diego Valadés y José María Serna de la Garza (Coords.), *El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o parlamentarismo?*, México, UNAM.
- Carpizo, Jorge (2003), *Estudios constitucionales*, México, Porrúa.
- Córdova, Lorenzo (2009), *Derecho y poder. Kelsen y Schmitt frente a frente*, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM.
- Cosío Villegas, Daniel (1972), *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz Editores.
- _____ (1974), *El estilo personal de gobernar*, México, Joaquín Mortiz Editores.
- _____ (1975), *La sucesión presidencial*, México, Joaquín Mortiz Editores.
- Covián, Miguel (2009), *¿Cómo transformar el sistema político sin reformar el Estado Social?* México CEDIPC.
- Duverger, Maurice (1970), *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ediciones Ariel.
- González Chávez, Jorge (2012), *El sistema presidencial en cinco países de América*, México, Cámara de diputados LVIII Legislatura.
- Guerrero Orozco, Omar (1980), "La administración pública presidencial", en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, No. 4, UNAM.
- Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay (2012), *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Hurtado, Javier (2001), *El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*, México, Universidad de Guadalajara-Fondo de Cultura Económica.
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela (Edits.) (1984), *The Failure of Presidential Democracy*, John Hopkins University Press, Baltimore, London.
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela (1985), "Presidencialismo, semipresidencialismo y parlamentarismo", en Mesa redonda: Presidencialismo, semipresidencialismo y parlamentarismo, *Revista Estudios públicos*, Centro de Estudios Públicos, Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica Chile.
- Márquez Padilla, Consuelo (1988), "La presidencia norteamericana: Institucionalización e innovación", en revista *Estudios Políticos*, No. 4, Vol. 7, octubre-diciembre, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM.
- Mercado Maldonado, Asael y Nicolás S. Gallegos Magdaleno (2009), "Del presidente tlatoani al presidente gerente", en revista *Espacios Públicos*, No. 25, sin mes, México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Mercado Maldonado, Asael, Jorge Olvera García y Omar Olvera Herreros (2011), "Presidencialismo y monarquía: ocaso y similitudes", en *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, No. 29, Enero, EMUI Euro-Mediterranean University Institute-Universidad Complutense de Madrid.
- Moreno Collado, Jorge (2000), "Constitucionalismo presidencialista o presidencialismo constitucionalista, un dilema en América latina", en Diego Valadés y José María Serna de la Garza (Coords.), *El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o parlamentarismo?*, México, UNAM.
- Nogueira-Alcalá, Humberto (1985), "El Presidencialismo en la práctica política", en *Revista Nueva Sociedad*, No. 77, mayo-junio.
- Nohlen, Dieter (2009), "El poder ejecutivo en el presidencialismo. Alternativas en debate", en Andrew Ellis, J. Jesús Orozco Henríquez, Daniel Zovatto (Coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México, UNAM.
- Oppenheimer, Andrés (1998), *Crónicas de héroes y bandidos*, México, Grijalbo.
- Pasquino, Gianfranco (1988), "Formas de gobierno", en Norberto Bobbio (Coord.), *Diccionario de Política*. Suplemento, México, Editorial Siglo XXI.
- Pichardo Pagaza, Ignacio (1985), *Introducción a la Administración pública de México*, Tomo 1. Bases y estructura, México, INAP-CONACYT.
- Platón (1984), *Diálogos*, "La República", México, Editorial Porrúa.
- Sardón, José Luis (2013), "El primer poder del Estado. Primus inter pares", en *Latin American and Caribbean Law and Economics Association*, Febrero.
- Sartori, Giovanni (2010), *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Serrafero Mario D. (2011), "Presidencialismo y reforma política América latina", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, No. 8, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- Téllez Cuevas, Rodolfo (1992), *Poder ejecutivo y presidencialismo en México: institución constitucional y la administración pública*, Tesis de Licenciatura en Derecho, México, UNAM.
- Uribe Arzate, Enrique y Rodolfo Téllez Cuevas (2016), "El presidencialismo fuerte en México: prospectiva constitucional de un modelo de poder político", en Joaquín Ordóñez Sedeño y Enrique Uribe Arzate (Coordinadores), *Problemas constitucionales del México Contemporáneo*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Valadés, Diego (1988), "El control interorgánico entre los poderes Legislativo y Ejecutivo de México", en *El sistema presidencial mexicano* (algunas reflexiones), México, Porrúa.
- Valdés, Diego (2008), "La formación del sistema presidencial latinoamericano. Un ensayo de cultura constitucional", en Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, T. XI, Justicia, Federalismo y Derecho Constitucional*, UNAM.
- Valencia Carmona, Salvador (1979), *El poder ejecutivo latinoamericano*, México, UNAM.
- Vázquez, Sergio (2012), *Ingeniería básica para el cambio de régimen político. Paradigmas, sistemas y mayorías*, México, Amigos de la letra impresa, A. C.
- Zúñiga, Francisco (2005), "La gobernabilidad en un sistema presidencial el caso en Chile", en *Revista de Derecho Político*, No. 64, Universidad Central de Chile.

POLÍTICA Y CAMBIO EN MÉXICO

POLITICS AND CHANGE IN MEXICO

Jaime Espejel Mena ¹

RESUMEN

El presente documento sugiere que la arena política donde se discuten las políticas públicas sufre una credibilidad deteriorada. Las instituciones constituyen el mecanismo formal e informal por medio del cual se establece la forma de hacer las cosas, definiendo lo permitido y lo prohibido, además consolidan su cambio orientándolo hacia un nuevo orden que sustituya al anterior y que permita la disminución de costos de transacción y haga más eficientes las tareas políticas y económicas. Se concluye planteando que los cambios institucionales ocurren sin una decisión explícita para cambiar. La explicación de los esfuerzos comunicativos de tales instituciones es una de las vías para recuperar solidez en la relación entre ciudadanía e instituciones.

Palabras clave: comunicación política, administración pública, instituciones, cambio institucional, reforma.

ABSTRACT

This document suggests that the political arena where public policies are discuss, suffers impaired credibility it. Institutions are the formal and informal mechanism by which the way of doing things is established, defining the permitted and the forbidden, also consolidated its change orienting towards a new order to replace the previous one and allows the reduction of transaction costs and make more efficient, the political and economic tasks. We conclude proposing that institutional changes occur without an explicit decision to change. The explanation of the communications efforts of such institutions is one way to regain strength in the relationship between citizens and institutions.

Key words: political communication, public administration, institutions, institutional change, reform.

(1) Universidad Autónoma del Estado de México.

Recibido: 13 de junio 2017/Aceptado: 25 agosto 2017.

INTRODUCCIÓN

Una forma de analizar a la comunicación política es comprender la continuidad de las transformaciones, es entender el cambio institucional. Las instituciones cumplen la función de orientar la forma de hacer las cosas, siempre y cuando las reglas que éstas incluyen sean reconocidas, aceptadas y practicadas por todos. No es así, cuando existe una estructura institucional informal y prácticas informales que las contradicen sistemáticamente.

Este fenómeno provoca la desigualdad, propicia la arbitrariedad, incrementa la

discrecionalidad y promueve la corrupción, es lo que en otros términos se ha llamado la doble legalidad. Una que existe en términos de normatividad y regula la vida política y social y otra que consiste en cambiar las reglas de acuerdo con intereses ajenos a las instituciones. Las instituciones constituyen entonces, el mecanismo formal e informal por medio del cual se establece una forma de hacer las cosas, definiendo lo permitido y lo prohibido e incentivando ciertos patrones de conducta. La importancia de las instituciones reside en la posibilidad de consolidar los cambios y orientarlos hacia un nuevo orden que sustituya al anterior, de ahí la relevancia que los organismos internacionales, entre

otras instancias, han dado al cambio institucional en los procesos de reforma del Estado. Si bien el cambio institucional es de suma importancia porque tiende a disminuir los costos de transacción, hace más eficientes las tareas económicas, disminuye la discrecionalidad de los procesos de comunicación política, las instituciones también permiten hacer más previsibles y estables los intercambios políticos y sociales.

Para el caso de México, las bases político-institucionales del poder presidencial han estado asentadas en la amplitud de facultades extraordinarias y discrecionales. Tales funciones han tenido en la administración pública, el canal por el cual se han diseminado el poder presidencial en particular y en general la estructura de poder personalizado.

La administración pública constituye el espacio en donde se materializan las políticas públicas propuestas en otras instituciones del régimen democrático; así mismo, ha estado sujeta a las necesidades del poder y es utilizada como medio para mantener un régimen político basado en la lealtad personal y el reparto político de beneficios, principios contrarios a los valores democráticos de responsabilidad pública.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO Y SUS REFORMAS

El proceso de reforma de la administración ha supuesto una reconfiguración de la comunicación política que se ha expresado en nuevas formas de relación con la sociedad. Una de ellas ha sido la demanda por mayor

democracia la cual se ha orientado a abrir las oportunidades de participación política y el respeto efectivo al sufragio. De esta manera se puede decir que; “[...] el aspecto formal de los programas de reforma administrativa se pueden clasificar de la siguiente manera:

- a) Reformas estructurales, que enfatizan cambios en los aparatos administrativos públicos;
- b) Reformas en los sistemas de apoyo, que inciden en tratar de racionalizar los insumos de la administración: personal, servicios administrativos, recursos materiales, entre otros;
- c) Reformas a los procesos y
- d) Reformas con criterio economicista, que buscan fundamentalmente reducir el gasto público.

Esta caracterización simple de los procesos giró en torno a la idea de que la reforma se cumplía por la simple emisión de una ley o decreto, o por haberse instituido algún sistema de operación administrativa más o menos novedoso [...]” (Pardo, 1992: 81-82). El achicamiento del aparato estatal ha significado una modificación en las relaciones tradicionales de poder, pues ha implicado la disminución de recursos públicos disponibles y en consecuencia la dificultad de repartirlos a cambio de lealtad política y apoyo electoral.

Las instituciones gubernamentales creadas por la Casa de Borbón en la Nueva España fueron el germen de la administración del moderno Estado mexicano. La Secretaría del Virreinato fue la semilla natural de la moderna

administración pública centralizada mexicana, que, aunque modelada en la experiencia hispánica de sus días, tuvo en esa institución su soporte organizativo original (Guerrero, 2001: 23-28).

En este contexto, la función de la administración pública colonial se caracteriza por realizar tres funciones: 1) organización y operación de dichas figuras administrativas con sus atribuciones, recursos y facultades; 2) continuas disputas por determinar y delinear los diferentes ámbitos de acción y 3) una marcada preferencia por funcionarios de origen español peninsulares para ocupar cargos en la administración colonial en la Nueva España.

En el Siglo XIX, la independencia que México logra de España y la Reforma son dos transformaciones fundamentales en la administración pública mexicana. El país nace con cuatro ministerios □ Relaciones Exteriores e Interiores, Justicia y Negocios Eclesiásticos, Hacienda, Guerra y Marina □ con funciones que agrupan las principales actividades de la administración pública. De esta forma surge la gobernación que comprendía todo lo que ahora se conoce como administración pública, incluso lo que se conoce como administración municipal.

Todos los negocios se despachaban por una misma secretaría y por un mismo secretario; pero en cada ramo se oían y eran consultadas, aun para los más pequeños pormenores, diversas juntas que se formaban de oidores, fiscales y empleados habituados a

sus rutinas y más o menos interesados en evitar reformas y en conservar los abusos y desordenes de la administración. Esta organización federal tiene vigencia por más de medio Siglo.

Durante la independencia, la administración de los asuntos públicos se hacía de acuerdo con los principios de un estado de guerra. Todo se administraba en condiciones extraordinarias. Constante a lo largo de este Siglo serán la movilidad de los funcionarios; la carencia de preparación de los empleados; el desastre de las finanzas del Estado; a falta de continuidad de las acciones de gobierno en las diferentes administraciones y por supuesto, ante la debilidad de las organizaciones gubernamentales existe una fragilidad de la institucionalidad administrativa.

En el Siglo XX, una vez que la revolución mexicana se consolida y se pacifica el país, es promulgada la Constitución de 1917, que establece nuevas atribuciones y responsabilidades al Estado. La administración pública comienza un largo proceso de mejoramiento y renovación administrativa. Uno de los fenómenos más importantes ocurridos en la sociedad mexicana durante el Siglo XX, a raíz de la revolución de 1910, es la notable expansión de la actividad económica del Estado. Es un hecho que el crecimiento se deja sentir en todos los órdenes de la vida social, pero en el dominio económico el desenvolvimiento de la acción estatal es más notorio y evidente.

Al modificarse las relaciones del poder han ido transformándose, pero para que los cambios se asienten en el contexto político es necesario contar con instituciones fuertes que, por un lado, garanticen la continuidad de los procesos y propicien un efectivo cambio estructural. Para su examen, puede dividirse en dos periodos el estudio de la administración pública mexicana: la administración caudillista y la administración presidencial.

Los gobernantes posrevolucionarios se caracterizan por la fuerza presidencial y el papel preponderante de la administración pública. Un paso previo para alcanzar una administración pública presidencial (centralización y dominio del poder ejecutivo de los poderes legislativo y judicial) es la representación del caudillo, quien se torna en el motor del movimiento posrevolucionario. Su fuerza reside en el apoyo que logra de las clases obreras.

La administración pública caudillista se inicia con Venustiano Carranza quien publica un decreto por el que se crean ocho Secretarías de Estado (1913) y posteriormente, la Ley de la Secretarías de Estado (1917), en la que nacen los primeros Departamentos Administrativos. Con Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles se produce una oleada de creación de organismos gubernamentales para consolidar la vida institucional e impulsar el crecimiento económico, político y social del país.

En lo que corresponde a la administración pública presidencial, ésta abarca el periodo de 1928 a 1958. Incluye el maximato (Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez) pasando por la presencia de Lázaro Cárdenas, Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines.

En esta etapa, la administración pública tiene un enorme crecimiento, diversificación, especialización y complejidad, como lo demuestran las sucesivas modificaciones al aparato gubernamental: la ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal (1934), así como las tres modificaciones a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1935, 1939 y 1946).

De manera más específica, la administración pública presidencial posterior a este periodo histórico tiene tres etapas marcadas: (1) El desarrollo estabilizador (1958-1970), (2) El desarrollo compartido (1970-1982); y (3) la etapa neoliberal (1982-2000).

Para el gobierno mexicano, la importancia de la reforma administrativa reside en la posibilidad de hacer transparentes los procesos por medio de los cuales se deciden, administran y reparten los beneficios planteados en las políticas públicas, además constituyen el espacio público primordial de relación del gobierno con los ciudadanos.

De la transparencia y eficacia de la administración depende en buena medida la

calidad de la democracia. Pero de acuerdo a lo que ha sucedido desde que en 1982 comenzó el proceso de reforma del Estado y cambio estructural, la puesta en marcha de la reforma administrativa se ha enfrentado a problemas de índole político y de diseño institucional de la reforma misma, que han obstaculizado una transformación efectiva de la estructura y prácticas administrativas.

Es el caso que desde el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo (1994-2000) hasta los gobiernos panistas de Vicente Fox Quezada (2000-2006) y Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), y el regreso del Partido Revolucionario Institucional a la presidencia, con Enrique Peña Nieto (2012-2018), se ha intentado, con diferente orientación y abarcando diversas etapas, el proceso de profesionalización del servicio público.

Sin embargo, obstáculos como el Sindicato de Trabajadores al Servicio del Estado en un momento, las diferentes burocracias (de la alta burocracia) en otro y las prioridades de los propios presidentes han dejado en segundo plano las reformas a la administración pública y particularmente a la función pública.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO Y LA MODERNIZACIÓN

A finales de 1982, los programas de reforma administrativa concluyeron después de doce años y dieron paso a los de modernización administrativa. Entonces se presentó la idea de modernizar la estructura y el funcionamiento del aparato administrativo. La

estrategia empleada fue focalizar un elemento clave del aparato gubernamental para modernizarlo y según esta interpretación, generar por sí mismo un efecto que tuviera incidencia a nivel macro-administrativo. Los resultados concretos muestran que las estructuras aisladas, como fueron los programas de modernización, no tienen la misma repercusión y efectos que las reformas integrales.

En primer lugar, Miguel de la Madrid propone el Programa de Descentralización Administrativa 1983-1988, que incorpora diversas políticas públicas para que el país avanzara en la descentralización de la vida nacional. Para cumplir con este propósito se estableció en la Constitución el Sistema de Planeación Democrática y se promulgó la ley de planeación que tenía como instrumento básico el Convenio Único de Desarrollo, que servía para impulsar una mayor descentralización administrativa, entre la federación y los estados (Beltrán; 1986). En el marco de este programa, destacan por su importancia cuatro líneas de acción: 1) la reforma municipal con las modificaciones al artículo 115 constitucional; 2) la descentralización de los servicios educativos (De los Reyes; 1986); 3) la descentralización de los servicios de salud; y 4) políticas para promover el desarrollo regional.

Esta descentralización administrativa de este sexenio, ocasiono elevar el gasto público y llegó a representar cerca del 34% del Producto Interno Bruto (PIB), recurso destinado al gasto no programable, derivado

de los altos costos financieros, principalmente en el pago de intereses. En este sentido, para los años de 1982 y 1987 se caracterizó por los mayores déficits presupuestarios, cifras históricas para finales de este Siglo. Por otra parte, los ingresos presupuestarios para ese periodo únicamente alcanzaron el 26% del PIB y el 48% de esos recursos provinieron de organismos y empresas paraestatales.

En segundo lugar, en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se pone en marcha el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal 1989-1994, que tiene como propósito fundamental reducir los trámites administrativos, los pasos y el tiempo en la gestión de la presentación de los bienes y servicios públicos (Caso; 1986). |

En este sentido, el programa salinista representa una continuación de las acciones emprendidas por el gobierno anterior en esta materia. El propósito de este programa era modernizar la administración pública para devolver a la sociedad civil su iniciativa, que progresivamente había sido reducida ante un aparato estatal que crecía en tamaño y complejidad. La coordinación quedó bajo la responsabilidad de la Secretaría de la Contraloría de la Federación, con la participación de las dependencias y principales entidades del sector paraestatal.

La simplificación administrativa tenía como propósito la reducción del gasto y se reflejó al pasar de un déficit a un superávit en el balance presupuestario debido al incremento en los ingresos del gobierno federal,

principalmente en los no tributarios y tiene que ver con la venta de empresas paraestatales.

En cuanto al gasto, el porcentaje de los costos financieros pagados disminuyó del 59% en 1988 al 10.6% en 1994. Esto permitió que el gasto neto pagado disminuyó a una tasa de crecimiento promedio anual del 4.4%, y por consecuencia, el porcentaje del gasto con respecto al PIB se redujo del 30.8% en 1988 al 18.6% al final del sexenio.

TABLA 1.
BALANCE PRESUPUESTARIO DEL SECTOR PÚBLICO 1982 - 2012 (MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2012).

Concepto/ años	1982	1983	1988	1989	1994	1995	2000	2001	2006	2007	2012
Ingresos presupuestarios											
Gobierno Federal	923,186	1,108,761	1,075,407	1,141,710	1,261,723	1,212,645	1,658,870	1,702,756	2,068,871	2,150,111	2,313,614
% de ingresos del Gobierno Federal	53.5	57.3	58.8	64.2	67.0	66.9	73.6	73.9	68.9	68.8	69.9
-Tributarios	835,408	644,184	753,155	795,006	919,010	737,192	1,111,374	1,187,378	1,181,324	1,259,833	1,467,300
% ingresos Tributarios	48.4	33.3	41.2	44.7	48.8	40.7	49.3	51.5	39.3	40.3	44.3
-No Tributarios	87,777.9	464,576.3	322,252.1	346,704.1	342,713.3	475,452.4	547,495.7	515,377.6	887,547.6	890,278.0	846,314.3
% ingresos No Tributarios	5.1	24.0	17.6	19.5	18.2	26.2	24.3	22.4	29.5	28.5	25.6
Organismos y Empresas	802,663.3	826,120.9	754,624.8	636,609.1	621,487.0	600,548.0	595,425.7	602,930.1	935,413.0	973,223.2	996,435.1
% ingreso de Organismos y Empresas	46.5	42.7	41.2	35.8	33.0	33.1	26.4	26.1	31.1	31.2	30.1
-PEMEX	390,853.7	421,596.8	259,985.8	211,382.5	185,784.9	213,396.0	192,185.2	187,704.4	421,596.1	470,978.1	428,877.3
% participación PEMEX	22.6	21.8	14.2	11.9	9.9	11.8	8.5	8.1	14.0	15.1	13.0
-Otras Entidades	411,809.7	404,524.0	494,639.1	425,226.6	435,702.1	387,152.0	403,240.5	415,225.7	513,816.9	502,245.1	567,557.8
% Participación de Otras Entidades	23.9	20.9	27.0	23.9	23.1	21.4	17.9	18.0	17.1	16.1	17.1
Total Ingresos Presupuestario	1,725,850	1,934,882	1,830,032	1,778,320	1,883,210	1,813,193	2,254,295	2,305,686	3,004,284	3,123,334	3,310,049
Ingresos Presupuestario (% PIB)	22.3	25.9	23.3	21.7	19.0	19.5	18.6	19.2	21.8	22.0	21.5

Fuente: Elaborado con base a datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

TABLA 1. (CONTINUACIÓN)
BALANCE PRESUPUESTARIO DEL SECTOR PÚBLICO 1982 - 2012 (MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2012).

Concepto/ años	1982	1983	1988	1989	1994	1995	2000	2001	2006	2007	2012
<i>Gasto neto pagado</i>											
Gasto Programable Pagado	1,479,002.0	1,283,605.0	1,142,073.0	1,055,597.0	1,400,116.0	1,240,701.0	1,624,548.0	1,677,349.0	2,196,683.0	2,375,645.0	2,841,597
% Gasto Programable Pagado	58.1	55.0	47.0	50.7	75.8	67.3	68.7	70.3	73.4	76.3	77.2
No Programable	1,068,332	1,049,850	1,285,456	1,027,210	448,131	602,985	740,989	707,082	795,511	738,378	837,339
% No Programable	41.9	45.0	53.0	49.3	24.2	32.7	31.3	29.7	26.6	23.7	22.8
Costo Financiero	838,663.2	790,728.3	1,080,621.0	820,106.4	199,168.4	361,966.2	384,049.4	340,982.1	331,889.7	300,242.9	318,082.2
% Costo Financiero	48.6	40.9	59.0	46.1	10.6	20.0	17.0	14.8	11.0	9.6	9.6
-Intereses, Comisiones y Gastos	838,663.2	790,728.3	1,080,621.0	820,106.4	199,168.4	297,036.6	268,427.5	268,727.7	280,659.1	265,045.2	305,783.8
-Programas de Apoyo Financiero						64,929.6	115,622.0	72,254.4	51,230.6	35,197.7	12,298.4
Participaciones	152,892.9	191,239.5	188,878.6	179,746.3	237,587.3	212,602.6	340,338.3	357,065.8	437,101.1	418,102.7	504,867.7
% de Participaciones	6.0	8.2	7.8	8.6	12.9	11.5	14.4	15.0	14.6	13.4	13.7
Adefas	56,124.3	55,869.2	14,124.0	24,948.1	10,301.8	28,268.6	16,601.5	9,033.8	26,520.2	20,032.4	14,389.2
% Adefas	3.3	2.9	0.8	1.4	0.5	1.6	0.7	0.4	0.9	0.6	0.4
Estímulos y otros	0.0	0.0	1,493.8	1,086.9	810.6	147.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
			0.1	0.1	0.0	0.0					
Documentación en trámite	20,651.4	12,013.0	338.2	1,322.8	262.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	0.8	0.5	0.0	0.1	0.0						
Total Gasto Neto Pagado	2,547,333	2,333,455	2,427,529	2,082,807	1,848,247	1,843,686	2,365,538	2,384,431	2,992,194	3,114,023	3,678,936
Gasto neto pagado (% PIB)	33.0	31.3	30.8	25.4	18.6	19.8	19.5	19.8	21.7	21.9	23.9
Balance Presupuestario	-821,483.7	-398,573.8	-597,497.0	-304,487.9	34,963.3	-30,493.1	-111,242.4	-78,745.3	12,090.3	9,311.5	-368,886.4

Fuente: Elaborado con base a datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

En el gobierno de Ernesto Zedillo, las acciones de mejoramiento del aparato gubernamental se enmarcan en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, conocido como PROMAP. El propósito general del programa fue mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos, mediante enfoques provenientes del gerencialismo privado (planeación estratégica, enfoque de calidad y reingeniería de procesos) para ser aplicados en la administración pública federal. Estas herramientas administrativas contradictorias entre sí y con medios diferentes de planeación, propiciaron una polémica al interior de la propia administración pública, aunque como era de esperarse el programa se puso en marcha (Roel; 1998). El PROMAP se llevó a cabo en dos etapas básicas: 1) la que denominamos de planeación estratégica y enfoque de calidad; 2) la que se caracteriza por un enfoque de reingeniería de procesos (mejoramiento de procesos). A partir de su implementación, el programa representa una ruptura administrativa con todos los programas anteriores, debido a que, por primera vez, se introducen de manera sistemática técnicas gerenciales privadas con una orientación y satisfacción del cliente, conceptos como, misión y visión estratégica, la construcción de estándares de servicio, así como de indicadores de desempeño. En gran medida, las reformas administrativas realizadas por los gobiernos anteriores quedan desacreditadas en esta perspectiva.

En este sentido, faltó pasar de la imitación a la modernización en la gestión pública (Metcalf;

1999), es decir, generar una propia vía para modernizar la administración pública mexicana. Esto llevó al gobierno a incrementar el gasto neto pagado de 30, 493.1 a 111, 242.4 millones de pesos en términos reales, con un incremento promedio anual de 29.5%, crecimiento superior al sexenio de Miguel de la Madrid que fue del 15.1%. A pesar de que los ingresos presupuestarios aumentaron, en promedio el 70% de estos ingresos corresponden al gobierno federal, principalmente en la parte tributaria; el resto corresponden a ingresos de organismos y empresas para estatales.

Las herramientas de la innovación gubernamental y la agenda de buen gobierno para transformar las instituciones y los servicios públicos a partir del 2 de julio de 2000, en el periodo de gobierno de Vicente Fox Quezada y después el Programa de Mejoramiento de la Gestión, el Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño en el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa tenían ese propósito. La agenda del buen gobierno, incremento los ingresos del gobierno federal en un 74%, con una fuerte participación en los ingresos tributarios (51.5%) y menor aportación de PEMEX con el 8.1%. Vicente Fox tomó la administración pública con un déficit presupuestario, al final de su mandato tuvo un superávit de 12, 090.3 millones de pesos. El gasto neto pagado representó en promedio el 21.2% del PIB, cifra inferior a los dos sexenios anteriores, con un destino de los recursos al rubro de Participaciones.

El sistema de evaluación del desempeño no obtuvo los resultados esperados al iniciar una administración con superávit presupuestario y finalizar con déficit de 368, 886.4 millones de pesos en el 2012. Los ingresos presupuestarios siguen dependiendo de organismos y empresas del sector público en un 30% promedio y fuerte dependencia de los ingresos no tributarios.

El viejo institucionalismo ha comenzado a cambiar gradualmente en la administración pública mexicana, con los programas de modernización y el cambio de roles en las instituciones por parte de los actores, a partir de la necesidad del mejoramiento en el desempeño gubernamental. En el ámbito de la administración pública, las transformaciones han sido de fondo sólo en lo que respecta al proceso de desincorporación de empresas públicas, pero en lo general limitándose a la reducción de algunas dependencias de los órganos constitutivos del poder ejecutivo y la simplificación de algunos trámites, principalmente los relativos al paso de las mercancías por las fronteras y la apertura de empresas comerciales.

LA INSTITUCIONALIDAD DIRIGIDA

La autoridad ejecutiva es la más reconocida en el esquema de la verticalidad y de acuerdo con el sistema de los niveles de gobierno, se produce hasta crear una cadena de mando que se encarga de controlar y regular a los demás actores sociales. Más aún, la verticalidad conlleva a que en México los grupos sociales y políticos queden organizados en sectores divididos □ obreros,

campesinos, clases medias □ para garantizar la unidad del poder político sobre la base de relaciones focalizadas, no de relaciones de fuerza conjunta ni de relaciones solidarias.

El escenario unipersonal se formaliza teniendo como savia el caudillismo y aunque la investidura de los cargos públicos no lo reconoce, prevalece como pauta de conducta que se proyecta hacia el tratamiento de los asuntos económicos, políticos y sociales, porque es la combinación de reglas formales e informales que tienen como objetivo transmitir con la fuerza de las estructuras burocráticas y la aplicación del principio de autoridad -relación de mando y obediencia- los imperativos que se aplican a través de instrucciones, órdenes y exigencias copulares. Así, el mando unipersonal del poder ejecutivo es la plataforma que facilita la vigencia de un presidencialismo intervencionista. La vida política nacional se desarrolla sobre el auge del presidencialismo, el corporativismo y el estatismo. No había, por lo tanto, auténticos ciudadanos propios de la visión constitucionalista de Querétaro, sino súbditos cuya vida política no tenía los canales ni las instituciones para formalizar la competencia por el poder. Lo que es autorizado y sancionado por el poder político generaba desconfianza y recelo, dado que las costumbres del poder apuntaban por no alterar el orden establecido sustentado principalmente en la estabilidad política. Los movimientos de oposición que se expresan en el espacio de lo público son contenidos con la violencia institucional. Es el caso de los movimientos magisterial, médico y estudiantil,

cuyas propuestas de lucha son condenadas desde el vértice del poder y por las organizaciones paraestatales -centrales campesinas, sindicatos oficiales-, que habían cooptado a cambio de ofrecerles ventajas, beneficios y reconocimientos que se derivan de las prácticas del patronazgo y la tutela.

La hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) conllevó al aumento de la centralización política y administrativa, dado que en el interior de las entidades federativas y las entidades locales tampoco había oportunidad para formalizar otro escenario de lucha y convivencia política. Los costos de un partidismo centralista refuerzan las prácticas del autoritarismo y con el ejercicio real del poder la acción del gobierno se caracteriza por otorgar ventajas a quienes tenían la oportunidad de negociar en términos corporativos cuotas y beneficios sociales. Se propicia con ello procesos de exclusión, que se acentúan en la medida en que el sistema presidencial no admite contrapesos efectivos en el régimen político, lo cual ocasiona que la fuerza del ejecutivo presidencial se erija en el pivote medular del arbitraje y la solución de los conflictos entre los grupos y las distintas organizaciones que se toleraban. En este sentido, la exclusión es el modo de vida del autoritarismo mexicano, mismo que ingresa a finales de los años sesenta a una etapa de crisis irreversible, la cual es provocada cuando las demandas democráticas del movimiento estudiantil de 1968 son acalladas con la represión política, acentuando así el clima de intolerancia de un sistema político que se caracterizaba por ser cerrado, es decir, que se

negó durante décadas a reconocer el valor de la democracia, así como de la convivencia tolerante.

A partir de los años sesenta, inicia en el país un tránsito hacia formas más flexibles de convivencia política. Con el presidente Luis Echeverría se impulsa la apertura democrática, que es un tipo de liberalización (Przeworski; 1995) política, la cual se distingue por una limitada práctica del poder con orientación democrática y se encamina a que los partidos políticos tengan un acceso a los programas de radio y televisión, sin modificar la legislación relativa a definir otras reglas del juego con sentido de mayor equidad.

Con el presidente José López portillo, el sistema político es objeto de una reforma institucional en 1977 (Becerra; 2000), que tiene importancia estratégica para asegurar la estabilidad política y se promulga, a la vez, la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales para regular las condiciones de vida política más extendida. Se reconoce por vez primera que las oposiciones de los grupos de izquierda tengan acceso a la representación política en la Cámara de Diputados, lo cual confiere al régimen un matiz de pluralidad para tomar distancia de las posturas cerradas y excluyentes que lo habían caracterizado durante décadas atrás.

Con el presidente Miguel de la Madrid se constituye una reforma al Senado de la República, reconociendo a los senadores de tres años e incluyendo a los de oposición, se da vigencia al Código Federal Electoral en

lugar de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales y se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral. Con el presidente Carlos Salinas de Gortari se crea en 1990 el Instituto Federal Electoral con carácter gubernamental para diluir la desconfianza que provoca que el gobierno federal vía la Secretaría de Gobernación se encargue de la organización y administración directa de los procesos electorales.

En 1994 el Instituto Federal Electoral vive una reforma institucional que permite, por primera vez en la historia política del país, la posibilidad de que en su estructura formal hubiera representantes -consejeros ciudadanos- nombrados por los grupos parlamentarios en 1994 -porque reemplazan a los consejeros magistrados que habían sido nombrados por el presidente de la república en 1990-. Una nueva forma institucional da lugar a que el Código Federal Electoral sea reemplazado por el Código Federal de Instituciones políticas y Procesos Electorales; se forma a la vez el Registro Federal de Electores, se definen reglas para el financiamiento público de los partidos políticos y el Tribunal Federal Electoral transita de su carácter administrativo a uno de carácter jurisdiccional.

De este modo, se abre el camino para que los asuntos electorales, aunque todavía a cargo del gobierno, sean motivo de tratamiento conjunto, en el cual las autoridades y representantes de los ciudadanos deliberan y acuerdan reglas que tienden a formar la confianza en los procesos de la lucha política.

EL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO MÉXICO Y LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD

En el sexenio del presidente Ernesto Zedillo, el Tribunal Federal Electoral es reconocido como parte del poder judicial, existiendo una sala de lo contencioso constitucional y salas para desahogar las materias de lo contencioso. Corresponde a los ciudadanos asumir la responsabilidad de que los asuntos políticos merezcan la confianza amplia de las diversas organizaciones civiles y políticas de la sociedad mexicana. La ciudadanización es el reconocimiento de que el poder político devuelve a los ciudadanos el derecho que tienen para constituirse en los responsables directos de los asuntos electorales. La ciudadanización en este caso, es una expresión de la mayoría de edad de las instituciones y de los ciudadanos. Empero, la operación no siempre es directa, ya que en estados con instituciones débiles la apertura a la participación política, a través de instituciones expresamente electorales puede desestabilizar a los sistemas políticos. Para Huntington el incremento de los procesos de participación política acompañados de la ausencia de la modernización de las instituciones daría lo que él denomina transición autoritaria (Huntington; 2006).

Con las nuevas reglas sobre el juego político, producto de un cambio institucional, la democracia electoral mexicana registra dos sucesos esenciales en su devenir: la pérdida del Partido de la Revolución Institucional, de la mayoría política en la Cámara de Diputados en 1997 y de la presidencia de la república en julio de 2000. Estos acontecimientos,

reconfiguran la institucionalidad de la democracia y el sistema de partidos políticos en México. De la democracia institucional a la democracia de calidad y de la institucionalidad del partido hegemónico a la institucionalidad del partido predominante.

El institucionalismo democrático formal en el gobierno de Vicente Fox Quesada se expresó en la agenda del buen gobierno, se integra no por la postura unilateral de la autoridad, sino en razón de las necesidades y problemas que son expresión de la capacidad organizada de la sociedad para hacerlos efectivos con acciones públicas. La acción pública no es igual a la acción gubernamental, sino que se integra por organizaciones y grupos no gubernamentales que, en coordinación con las autoridades públicas, reflejan la preocupación sobre como intervenir y solucionar de manera conjunta los imperativos de la vida asociada. La acción pública implica la recuperación de la sociedad a través de los grupos organizados, para evitar que los tentáculos del poder estatista se apoderen de los espacios que le corresponde. Ha sido la acción pública la que ha acotado el poder del presidencialismo sin límites, al postular la necesidad de instaurar una presidencia con mayor perfil constitucional, lo cual es congruente con el estado que guardan las relaciones políticas y sociales del país. A partir de la fuerza del congreso, los balances del poder son ahora más frecuentes, tensos, dinámicos y complejos: la política del mayoriteo partidista, así como la disciplina subordinada y leal al poder ejecutivo, se diluye como patrón de conducta y empiezan a

quedar atrás. Hay más discusión política de los problemas públicos y la autoridad tiene que tomar en cuenta al ciudadano para adoptar las decisiones de carácter público (Cadena; 2005).

La incertidumbre democrática no es equivalente a los mercados de mano invisible, sino que hay reglas formales y convenidas por los propios actores políticos, que determinan la formalidad de los resultados obtenidos, pero no los altibajos que son inherentes a las jornadas electorales. Cuando la incertidumbre democrática es la constante en la vida política, se reconoce la existencia de un gobierno de ciudadanos lo cual significa que se integra a la etapa de las reglas escritas y aceptadas por todos los contendientes políticos. México se encuentra en un avance importante de las reglas con orientación democrática, donde el capítulo más sobresaliente, sin duda, es la búsqueda de la efectividad de la democracia electoral.

Durante la presidencia de Felipe Calderón - diciembre del 2006- se establece un tope y reducción salarial a los niveles altos de la administración pública federal. Medida instrumentada para reducir el gasto en el gobierno, promesa de campaña de Andrés Manuel López Obrador retomada por el presidente Felipe Calderón. Las principales expresiones de los principios del nuevo institucionalismo en la administración pública se han presentado en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el cual establece cinco ejes: 1) el Estado de derecho y la seguridad; 2) economía competitiva y generadora de empleos; 3) igualdad de oportunidades; 4)

sustentabilidad ambiental y 5) democracia efectiva y política exterior.

Estos cinco ejes, responden a lo establecido en el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997, El Estado en un mundo en transformación. Los contextos de un mundo cambiante y la incertidumbre de sus procesos reclaman una disminución de la discrecionalidad de los agentes reformadores y de las propias organizaciones involucradas en la toma de decisiones. La propuesta al respecto, del Banco Mundial se expresa en el objetivo del Informe de 1997, el cual plantea, cuál debe ser el papel del Estado, qué es lo que puede y lo que no puede hacer y cómo debe de hacerlo. Es decir, la única vía para el establecimiento de un Estado eficaz es a través del fortalecimiento de las normas e instituciones (Banco Mundial; 1997).

La búsqueda de certeza institucional para la consolidación de la vida democrática en México, durante este gobierno planteo el combate a la inseguridad. Como medio de ello, se planteó la denominada judicialización de los militares; en el sentido que el titular del poder ejecutivo federal pretendió desaparecer, no administrar los problemas generados por el narcotráfico y la inseguridad.

Los militares en México desarrollaron de forma abierta funciones que con anterioridad eran desempeñadas por las policías, las fuerzas armadas se estandarizaron con las funciones judiciales del gobierno; como estímulo de ello, el ejecutivo por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), autorizó para el año fiscal 2007 un

incremento del 46 por ciento a los haberes del personal militar, realizándose además las siguientes acciones: a partir del 1 de enero de 2007, se otorgó una compensación técnica al servicio por un monto de un mil pesos mensuales, para la totalidad del personal de tropa del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos, representando un incremento en sus percepciones de hasta el 45 por ciento para el soldado, 40.7 por ciento para el cabo, 34.9 por ciento para el sargento segundo y 33 por ciento para el sargento primero. Se incrementó el sobrehaber del 60 al 90 por ciento para todos los militares que forman parte de las unidades, dependencias e instituciones del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos ubicados en el valle de México.

Por otra parte, el 9 de mayo de 2007 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento de Vacaciones para los miembros del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos, documento en el que se establecen veinte días hábiles anuales como beneficio para todos los militares en activo.

La reforma en materia electoral, implicó que el Senado de la República se pronunciara por una reforma a la ley electoral, la cual planteo como principales puntos: 1) sustitución de los consejeros del Instituto Federal Electoral y 2) una nueva relación de los partidos políticos con los medios de comunicación para garantizar la equidad del acceso a estos.

La sustitución de los consejeros del Instituto Federal Electoral, que constitucionalmente tienen carácter de inamovible, pero que sin embargo por una misma reforma

constitucional pueden ser removidos, fue el primer punto que causo conflicto político, por la oposición de los propios consejeros, encabezados por el presidente, Luis Carlos Ugalde, a raíz de su publicación el 5 de septiembre de 2007.

Posteriormente el conflicto se trasladó a los medios de comunicación cuando se anunció que la reforma prohibía a los partidos políticos y aún a cualquier particular la contratación de espacios publicitarios en medios electrónicos y en cambio exigía a los medios la sesión gratuita de espacios iguales para todos los partidos políticos en los tiempos de campaña, que a partir de la reforma serían gratuitos. Con ello se cuestiona la propia calidad de las instituciones reguladoras de la convivencia electoral y democrática del país en la búsqueda de la anhelada certidumbre institucional.

Finalmente, la denominada reforma energética que formulo el ejecutivo federal pretendió disminuir los márgenes de incertidumbre en el abasto del recurso energético. El contexto del cambio institucional que enfrente México para consolidar el desarrollo sustentable reclama su suministro constante.

Los actuales arreglos legales, presentan una dualidad de contextos, por un lado, la posibilidad que el gobierno mexicano salga beneficiado para consolidar un crecimiento económico equilibrado con sentido humano. Por el otro, la situación incremental que vive México es de alta complejidad, ya que la rápida y desigual integración económica daría

paso a serios problemas de crecimiento económico equilibrado, así como de la afectación ambiental en el sureste y el golfo. Los arreglos legales realizados por el gobierno mexicano, han sido justificados en diferentes espacios, arguyendo su éxito en diferentes sociedades.

El gobierno de Peña Nieto orquestó una alianza con las fuerzas políticas más importantes de México, así surgió el Pacto por México. Dicho acuerdo político que viene implementando la administración del poder ejecutivo en México a partir del 2 de diciembre del 2012 por el actual presidente Enrique Peña Nieto, es un proceso que ha venido orientando durante sus primeros meses criterios que buscan realizar un desarrollo social, político y económico.

Considerando las mejoras que el país requiere, el gobierno propuso un acuerdo en el que el gobierno realizara, un conjunto de acciones administrativas, para impulsar un conjunto de reformas denominadas de Estado y reformas administrativas, con el apoyo de los principales partidos políticos (Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática), a esto se le denominó el pacto por México. La actual problemática a la que se enfrenta el gobierno es buscar las alternativas y los medios para llevar sus planteamientos a la administración.

El Pacto por México se sustenta en tres pilares: 1) fortalecimiento del Estado, 2) modernización económica, política y aplicación eficaz de los derechos sociales y 3)

participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas. A su vez, el pacto se compone de cinco acuerdos fundamentales relativos a: 1) sociedad de derechos y libertades, 2) crecimiento económico, empleo y competitividad, 3) seguridad y justicia, 4) transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción y 5) gobernabilidad democrática.

Las tres primeras reformas que han impulsado los actores políticos son: la educativa, la de telecomunicaciones y la ley nacional de responsabilidad hacendaria y deuda pública. Aún quedan pendientes las acciones concretas, los objetivos temporalmente definidos y los tiempos a los que habrán de sujetarse las acciones que promuevan las reformas. Los noventa y cinco compromisos que establece el pacto por México, invariablemente, refieren a la necesidad de leyes o a la creación de ciertos institutos o consejos, la entrada en vigor de la Ley de Atención a Víctimas, la Ley de Agua Potable y Saneamiento, la Ley para la Explotación Minera, la Ley Nacional de Responsabilidad Hacendaria y Deuda Pública, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, el Consejo Nacional para la Ética Pública, la Comisión Federal de Competencia, son un claro ejemplo de ello.

Empero faltan acciones que toquen las necesarias reformas institucionales sobre un: 1) sistema judicial efectivo, 2) desmantelamiento patrimonial en materia no penal, 4) ataque a la corrupción política y administrativa y 4) prevención social del delito,

reformas institucionales fundamentales para disminuir o controlar la violencia, corrupción y la obstrucción de la justicia.

El actual rumbo del gobierno federal en México parece no tocar las cuatro reformas planteadas, los incentivos y castigos de las actuales modificaciones se están atomizando en las Secretarías de Gobernación y Hacienda y Crédito Público.

CONCLUSIONES

Vistas desde la reforma, la comunicación política es considerada un instrumentos o medio. Las organizaciones formales, cuentan con dos cualidades para distinguirla de otros tipos de complejos sociales: 1) se estructura para lograr tareas específicas y avanzar en la consecución de objetivos precisos y 2) tiene una estructura formalizada que determina la distribución de la autoridad y la división del trabajo. Una distribución injusta, antidemocrática del trabajo, de autoridad, posición, poder y recursos, se justifica a partir del papel que desempeña para promover la eficacia y alcanzar los objetivos de la organización. La estructura de la organización con su sistema de recompensas y castigos estimula algunos tipos de comportamiento e inhibe otros. Considerada de esta manera, puede decirse que la estructura organizacional crea un sistema racional en términos de sus metas predeterminadas, mediante la canalización del comportamiento y los recursos en la dirección de las metas. La organización y la coordinación permiten que las actividades y la solución de problemas

lleguen más allá de lo que podría lograr cualquier miembro por sí solo.

La perspectiva específica en el análisis institucional, aquí sugerida, difiere mucho de una perspectiva instrumental, en los siguientes puntos: 1) su interpretación de cómo se toman las decisiones, 2) qué está en juego en los esfuerzos de reforma organizacional, 3) cómo ocurre el cambio y 4) cuándo es posible que las estructuras cambien.

En otras palabras: 1) los actores políticos y administrativos son impulsados por una lógica de lo que es correcto, elaborada a partir de procedimientos estándar de operación, convenciones y reglas generales, no por una lógica de interés personal; 2) las organizaciones se erigen alrededor de la construcción de significados, así como de la toma de decisiones (o en lugar de éstas). Las reformas pueden afectar tanto las interpretaciones de los participantes y de los espectadores, como la eficacia y la eficiencia; y, 3) las estructuras organizacionales no pueden transformarse fácilmente en una forma arbitraria. Las adaptaciones a los entornos no son instantáneas o eficientes, no es frecuente hallar el equilibrio entre las contingencias ambientales y las estructuras organizacionales. Una organización puede sobrevivir a pesar del hecho de que no sería elegida si los encargados de la toma de decisiones pudieran seleccionar sin las limitaciones del origen y la historia de la organización. Ésta puede sobrevivir, aunque nadie le saque provecho.

Las estructuras de la administración pública son al mismo tiempo estables y fluidas. Las organizaciones políticas y administrativas no son del todo rígidas ni inmortales. Sin embargo, las reformas exhaustivas suelen fracasar. El cambio ocurre sin una decisión explícita para cambiar: no hay ningún plan predeterminado ni arquitectos. A menudo, el cambio encuentra una explicación en una analogía del ciclo de vida asociada con el nacimiento, la maduración, la declinación y la muerte de los sistemas orgánicos. Los cambios ocurren antes de que se den las decisiones. La toma de decisiones no provoca el cambio, sino que bien puede originar cambios inesperados, involuntarios o imprevistos.

La administración pública ha transitado desde la Colonia, la Independencia, la Reforma y la Revolución por diversas etapas del cambio institucional, basadas en nuevos arreglos y reglas que deben ser respetados y observados por todos los actores involucrados. Sin embargo, las reformas realizadas también han ido en otro sentido, esto es, que han seguido los intereses de quienes dirigen, en esta dirección se dice que este tipo de reformas siguen tres formas, a saber el nivel macro-administrativo el cual tiene por objetivo transformar a la administración pública en un conjunto de áreas que siguen un mismo objetivo o que sus tareas sean similares, ejemplo de ello son las grandes áreas de la administración pública en México: social, económica, política y administrativa. El nivel intermedio el cual busca transformar las funciones de la

administración pública; en este nivel se busca cambiar los métodos utilizados e implementar nuevos para que la administración sea más eficaz y eficiente. El nivel micro-administrativo, aunque de menores alcances trata de cambiar a las instituciones del Estado, esto se hace de forma gradual y lo que se busca es eliminar a las instituciones ineficientes o en su caso implementar nuevos métodos para que esta pueda funcionar de una manera adecuada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Mundial (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*, D.C; Banco Mundial, Washington, 292 pp.
- Becerra, Ricardo, Ricardo Salazar, y José Woldenberg (2000), *La mecánica del cambio político en México*, Cal y Arena, México, 549 pp.
- Cadena Hinostraza, Cecilia (2005), *Administración pública y procesos políticos en México*, El Colegio Mexiquense-Porrúa, México, 318 pp.
- Caso, Andrés (1986), "La simplificación administrativa" en *Revista de Administración Pública, Simplificación Administrativa*, INAP, México. Núm. 65-66, enero-junio, pp. 21-25.
- De los Reyes, Yolanda (1986), "Descentralización de la educación" en Blanca Torres (Comp.), *Descentralización y democracia en México*, El Colegio de México, México, pp. 161-174.
- Guerrero Orozco, Omar (2001), "El Estado y su evolución" en Carlos Viesca Treviño (Coord.), *Historia general de la medicina en México, tomo IV. Medicina novohispana en el Siglo XVIII*, Universidad Nacional Autónoma de México y Academia Nacional de Medicina, México, pp. 23-28.
- Huntington, Samuel (2006), *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, México, 404 pp.
- Pardo, María del Carmen (1992), "La experiencia reformista mexicana" en María del Carmen Pardo (Coord.), *Teoría y práctica de la administración pública en México*, INAP, México, pp. 79-104.
- Przeworski, Adam (1995), *Democracia y mercado. Reformas económicas y políticas en la Europa del Este y América Latina*, Cambridge University Press, Gran Bretaña, pp. 354.
- Roel Rodríguez, Santiago (1998), *Estrategias para un gobierno competitivo. Cómo lograr administración pública de calidad. Un nuevo paradigma*, Ediciones Castillo, México, 131 pp.

..

DEMOCRATIZACIÓN, CONDICIÓN NECESARIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DEMOCRATIZATION, CONDITION NECESSARY IN THE PUBLIC ADMINISTRATION

Miguel Ángel Sánchez Ramos; Ricardo Cortés Padilla; Mónica Selene Meléndez Rivera; María Del Pilar Silva Rivera ¹

RESUMEN

La Administración Pública constituye una organización al servicio del Estado, es un brazo ejecutor en la materialización de la satisfacción ciudadana, sin embargo no ha sido tarea fácil afrontar las nuevas exigencias institucionales para reactivar de manera más eficiente su capacidad de atención, al ser el gobierno en acción enfrenta múltiples problemas, uno de estos es la exigencia de democratizar el espacio público para poder introducir nuevos mecanismos de operación, agilidad en las decisiones, y la mayor inclusión del ciudadano en la toma de decisiones. Por tanto, el trabajo motiva ver a la nueva gestión pública como un enfoque que permite tal fin. Una de sus aportaciones es mostrar a la Nueva Gestión Pública como el enfoque que motiva cumplir una exigencia en la democratización.

Palabras clave: Democratización, administración pública y nueva gestión pública.

ABSTRACT

This paper aims to show that within the new requirements to the public space is the introduction of new approaches to improve institutional capacity and at the same time make the public administration the executing arm of the State through better channels of inclusion of the citizen in Decision-making. It is the new public management that contributes through its principles to pay attention in human resources, improve the distribution of public services and above all that their introduction in public administration can represent an opportunity to adapt to the changes required.

In a logical way, the State and its aims are first paid attention to understand that the role of the State currently must do with a multiplicity of aspects, one of the most prominent in this work is its action through public administration. Then attention is paid to democratization to understand its definition and the need to expand channels of communication between government and citizen. Finally, the subject of the new public management is touched detailing its origin and its goodness in the public life.

Democratization, public administration, new public management.

Profesores e Investigadores de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Recibido: 27 marzo 2017/Aceptado: 25 agosto 2017.

INTRODUCCIÓN

Actualmente el espacio público ha sido blanco de ataques, ya sea por falta de experiencia administrativa de servidores públicos, por prácticas obsoletas en la manera de operar y resolver trámites, así como por la débil relación entre las autoridades y los ciudadanos. Los problemas que vive la administración pública han obligado a prestar

atención a la introducción de nuevos enfoques para hacerla más dinámica en su capacidad de responder a las demandas sociales, de ahí que al tratar el tema “Democratización, condición necesaria en la administración pública” se hace una reflexión de la necesidad de introducir enfoques como la nueva gestión pública como una oportunidad de adaptar sus principios verbigracia, en rubros como el manejo financiero, la gestión de recursos humanos y el proceso de prestación de

servicios, esto con la finalidad de que la administración pública pueda responder a las múltiples necesidades hoy en día.

El trabajo está organizado en tres apartados, el primero da a conocer a la administración pública como un subcampo de la ciencia política siendo terreno fértil para coadyuvar con el Estado en la satisfacción del bien público temporal. Al destacar los fines del Estado se comprende que la administración pública es un brazo ejecutor para lograr esto.

En un segundo momento se pone atención a la democratización para resaltar que es una condición necesaria para facilitar la apertura de nuevos estilos de manejar la vida pública, en esta lógica se da paso a un tercer apartado donde se revisa el enfoque de la Nueva Gestión Pública como un instrumento que permite un cambio deliberado de las estructuras y los procesos de las organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionen mejor.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y FINES DEL ESTADO

La Administración Pública es una disciplina desarrollada como un subcampo de la Ciencia Política, desde el Siglo XVI, su estudio da inicio con el nacimiento del capitalismo y el Estado absoluto que se engendra en él; a lo largo del tiempo los teóricos han coincidido en que la Administración Pública si puede ser estudiada como un campo fértil de la Ciencia Política bajo la explicación de que tiene una naturaleza politológica, pues uno de sus campos de estudio es el poder “pero sólo en aquello en lo que el poder se conforma como

acción gubernamental, en dominio político y dirección administrativa” (Guerrero, 1986: 19).

La Administración Pública vista como una organización de servicio, tiene una acción gubernamental que está orientada a satisfacer un cumulo de necesidades que nacen de la misma división del trabajo y que de ninguna manera podrían ser resueltas sin su intervención. Es decir, la Administración Pública “[...] se contempla como un estudio tradicionalmente tratado en el seno de la ciencia política, sobre todo por cuanto se define como el gobierno en acción, es decir la acción gubernamental se pone en contacto el ente político supremo por definición, el Estado, con la sociedad que le queda subordinada [...]” (Guerrero, 1986: 9).

De ahí que la Administración Pública es un acto de dirección administrativa del Estado en la sociedad, pero es también un acto de dominio político que los pone en relación, por eso esta tiene un carácter político natural, lo cual se fortalece al entender que esta es una institución del Estado, y éste utiliza a la primera como una potencia, como un brazo ejecutor que le ayuda a manifestar el bien común y es justamente la ciencia política quien estudia a uno de los elementos esenciales del Estado: el poder, en esta tesitura la Administración Pública es campo fértil de estudio de la Ciencia Política.

Bajo esta lógica la Administración Pública desarrolla una acción gubernamental que implica un esfuerzo gigantesco de dirección administrativa que acomete funciones que brotan de la sociedad, asume actividades de

control, vigilancia, fomento, regulación, producción y se plasma en los más diversos organismos públicos. Por tanto, la Administración Pública sirve a la sociedad en la medida en que asume la dirección administrativa.

Así la Administración Pública como disciplina politológica ha tenido un camino ascendente, su desarrollo ha llevado a los estudiosos a la conclusión de que, si tiene una naturaleza politológica y, como campo de la ciencia política a su status académico.

Sin embargo, tanto la Administración Pública como la Ciencia Política tienen independencia en cuanto a lo que su naturaleza atañe; vista la primera como una ciencia administrativa necesita de la política en el análisis e interpretación de sus fenómenos en estudio para poder exponer con claridad las causas que denotan en problemas públicos.

Si bien la Ciencia Política se orienta al estudio profundo del sistema político, es decir a las relaciones de poder que se gestan alrededor de éste, a los procesos electorales; el Gobierno se ocupa de la Administración Pública, además de abordar la dimensión política se interesa por estudiar la forma social organizada que hace efectivo el bien público, que es capaz de transformar la voluntad general en acciones concretas que al final los ciudadanos califican como satisfactorias o insatisfactorias. En tal sentido, en las líneas siguientes se abordan aspectos relacionados con el Estado, para poder comprender cuál es su naturaleza y funciones.

FINES DEL ESTADO

Abordar la cuestión de origen, evolución y tareas del Estado resulta polémico, ya que existe una amplia gama de expertos que tratan esta cuestión y no es para menos, pues bajo el enfoque de las ciencias sociales, hay varias aristas de discusión; lo verdaderamente en común, radica en que el Estado es el protagonista de la vida social y su presencia se manifiesta en los aspectos más significativos de las relaciones humanas, no en balde se le concibe como un ente jurídico encargado de manifestar su poder dentro de la colectividad con la intención de impedir abusos sobre esta.

Para Weber, Estado se denominará a una organización política (*politischer Anstaltsbetrieb*), en la medida en que su personal administrativo (*Verwaltungsstab*) reclame de manera exitosa el monopolio de la fuerza legítima para la implementación de sus ordenamientos normativos (*Ordnungen*).

También se le ha identificado como la “[...] corporación formada por un pueblo dotado de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio [...]” (Jellinek, 1978). En esta definición logramos identificar tres elementos: (1) Población. Formada por hombres que se encuentran organizados entorno al propio Estado; (2) Territorio. Espacio vital de la población, en el cual el Estado excluye cualquier otro poder y es el ámbito de aplicación de sus normas, y (3) Poder. Capacidad de imponer la voluntad propia, en el caso del Estado dicha voluntad se manifiesta mediante normas jurídicas,

dicha voluntad cuenta con la posibilidad de ser acatada incluso con la fuerza pública.

Por tanto, el Estado no existe por sí solo, más bien es un fenómeno que se da en el seno de la sociedad, donde algunos imponen el orden jurídico que regirá la conducta de los hombres, lo que exige crear un sistema de instituciones que velen y protejan a los individuos de las arbitrariedades, coadyuvando a mantener la supremacía del Estado. De ahí que tenga una personalidad jurídica (como persona colectiva) que nace cuando el orden legal ha determinado el reconocimiento.

En este contexto, el Estado es más que la suma de sus elementos, población, territorio, poder político y fin teleológico; nace a partir de la organización humana donde coexiste una organización tanto política, jurídica y social con la única finalidad de conseguir objetivos individuales y colectivos. Sin embargo, no podría darse tal fin sin la presencia de un poder:

“Este poder es el poder político, la causa formal del Estado, necesario para la conducción del bien público temporal como el elemento teleológico del Estado y su causa final. El Estado es producto del hombre político y su causa material es lo político” (González Uribe, 2010).

Así es el poder político caracteriza al Estado, sin este no podría dejar sentir su fuerza sobre la colectividad, de ahí que se diga que es un elemento formal del Estado. La existencia del poder político origina a su vez el

surgimiento de una autoridad que será la encargada de guiar a la población.

En palabras de Sánchez (2012) esta autoridad a diferencia de otras organizaciones menores es total y goza del monopolio de la coacción física. La responsabilidad de esta autoridad es conducir a los hombres para que como organización puedan conseguir el bien público temporal, materializado en mejor calidad de vida, paz, convivencia, seguridad y en general, satisfacción en la vida pública. Para cumplir esto (lo más aceptado a partir de la segunda mitad del Siglo XX) es a través de las funciones del gobierno y la administración.

No se debe perder de vista que el fin del Estado es el bien público y como tal este es universal, ningún ser humano puede ser excluido, por eso es integrador y comprensivo. Al respecto “el poder estatal tiene como principal propósito evitar la anarquía, la dispersión, el desorden y conducir a los individuos y grupos, por los cauces del orden, hacia la realización del bienestar colectivo (González Uribe, 2010). Debe el Estado a través de este poder combinar cualidades como la libertad, obediencia, respecto a un marco jurídico con la finalidad de conseguir el bien público. El Estado también puede ser visto desde la perspectiva administrativa cuyo énfasis recae en la ineficiencia y en los altos costos de la burocracia; otra postura recae en la política donde se le ve como la articulación entre la representación política a través de los partidos y la representación de intereses organizados. Pese a estas visiones el Estado ha funcionado sobre la base de un alto grado de articulación entre los diferentes órdenes de

la estructura social y para realizar sus funciones “[...] tiene la posibilidad de imponer sus mandatos por medio de la fuerza, que él mismo ha institucionalizado y que es lo que distingue al Derecho de los otros sistemas normativos [...]” (Martínez, 1997: 97).

Ahora bien, el Estado como cuestión política es más que dominio de clases, es una institución que va más allá de la condensación de relaciones de poder; en líneas anteriores se resaltaron particularidades del Estado, sin embargo, existen tres que sintetizan su importancia en la moderna sociedad capitalista:

[...] a) Es la única institución que tiene la capacidad de lograr que intereses sociales restringidos puedan presentarse como intereses de toda la sociedad. Esta tarea no la alcanzan instituciones tan importantes en la organización societal moderna como las iglesias, los medios de comunicación, las corporaciones empresariales, los partidos políticos, los sindicatos, ni ninguna otra, salvo el Estado.

b) El poder se reproduce en y desde todos los rincones y vasos capilares de la sociedad, siendo el Estado el centro del poder político, la condensación en donde todas las redes y relaciones de poder encuentran su núcleo de articulación.

c) Las sociedades no solo producen sino, que también se reproducen en el campo material, social, político e ideológico y es el Estado, la entidad que desempeña el papel fundamental en este proceso. Los tejidos fundamentales que general la reproducción

societal están atravesados por las funciones estatales [...]” (Osorio, 2009: 20).

Estas tres características dejan claro que el Estado es una entidad particular cuyas tareas son vitales para la sociedad. Las nociones teóricas expresadas en las líneas anteriores conducen a la comprensión de que el Estado es una institución encargada de organizar y regular la convivencia de los seres humanos, su poder es único y para que pueda manifestarlo se apoya del Gobierno y de la Administración Pública, ya (Gramsci; 1975: 37) expresaba que “[...]...el Estado es todo el complejo de actividades prácticas y teóricas con que la clase dirigente no solo justifica y mantiene su dominio sino que consigue obtener el consenso activo de los gobernados [...]”. A continuación, se exponen algunas de las teorías que sostienen la esencia del Estado.

TEORÍAS DEL ESTADO

Hay teorías que explican la naturaleza del Estado, verbigracia la liberal heredada de algunas de las principales corrientes políticas del mundo occidental plantea que el “[...] Estado no es algo bueno ni malo en sí mismo, por tanto, sino solamente justificable en la medida en que protege a los individuos de cualquier amenaza a sus vidas, sus libertades y su propiedad [...]” (Ferrato; 2009: 49). Pertenecen a esta visión liberal Hobbes y Locke quienes sostenían que el Estado resulta de un acuerdo voluntario (contrato social) hecho por individuos que reconocen que el establecimiento de un poder soberano podía

preservarlos de la inseguridad, desorden y la brutalidad.

Por tanto, bajo esta perspectiva, el Estado es una entidad moralmente neutral, porque actúa en interés de todos y representa el interés público. Por esto, es que la teoría liberal del Estado exhorta siempre a una intensa actividad de control sobre el poder, para prevenir las amenazas a la libertad y a los derechos del individuo que surgen de esa instancia de coacción (Blas y García 1988, 57).

Otra de las perspectivas del Estado la encontramos en la Teoría pluralista, la que sostiene que el poder político se encuentra disperso entre diversos grupos sociales, antes que, en manos de una elite o clase dominante, en esta concepción hay una relación con lo que ya Robert Dahl (1997) llamó la poliarquía, es decir el gobierno de muchos. La visión pluralista acepta que los procesos democráticos operan eficazmente en el Estado moderno:

“[...] el mecanismo de las elecciones garantiza que el gobierno deba atender a la opinión pública y los grupos de interés se organizan de modo que todos los ciudadanos puedan tener una participación en la vida política. Se complementa esto con la creencia de los pluralistas en que existe una relativa igualdad (de hecho) entre dichos grupos de interés en la sociedad, vale decir que cada uno de estos grupos tiene cierto grado de acceso al gobierno y el gobierno está dispuesto a atender más o menos imparcialmente a todos [...]” (Ferrato; 2009: 50).

Por su parte la teoría socialista (marxista) sostiene que el Estado es un instrumento de la clase dominante, para imponer y garantizar la estabilidad de la misma estructura de

clases. Aquí se entiende al funcionamiento del Estado en términos de un ejercicio instrumental del poder por parte de personas que están en una posición estratégica, sea a través de manipulación de políticas estatales o ejercicio indirecto de presión sobre el Estado. Algo sumamente importante es que los estudios que resultan de la teoría marxista del Estado “han contribuido a configurar una de las líneas de trabajo más productivas en la Ciencia de la Administración actual, a saber: los enfoques de investigación que se concentran sobre los conceptos de «redes» y de gobernanza «informal»” (Ferrato; 2009: 51).

Otra de las perspectivas influyentes desde 1970 es la teoría de la elección pública (*public choice*) o elección racional (*rational choice*), considera al Estado no como un árbitro imparcial, sino una especie de presencia invasiva, un Estado que pretende inferir con todos los aspectos de la vida. El Estado, no actúa para defender el interés público, según esta visión, sino para maximizar los beneficios de los propios empleados estatales o de determinados grupos sociales. Ferrato (2009) opina que se trata aquí de una presuposición teórica, no de una observación e interpretación del comportamiento efectivamente observable de estos agentes. Esta teoría propone la aplicación de métodos de la economía al estudio de la política.

A partir de esto se puede identificar que en la persecución del bien teleológico el Estado es el único que permite la vida en sociedad y tiene funciones:

a) Económicas: Crear las condiciones en que la competencia actuará con toda la eficacia posible, complementarla allí donde no pueda ser eficaz, suministrar los servicios que, según las palabras de Adam Smith, <aunque puedan ser ventajosos en el más alto grado para una gran sociedad, son, sin embargo, de tal naturaleza que el beneficio nunca podría compensar el gasto a un individuo o un pequeño número de ellos>, son tareas que ofrecen un amplio e indiscutible ámbito para la actividad estatal (Hayek, 2000: 70).

b) Sociales: El Estado tiene como responsabilidad defender a las minorías, dar respuesta de manera equilibrada a todos los sectores sociales, tomar decisiones en beneficio y no en perjuicio de la colectividad y garantizar los derechos tanto de mayorías como de minorías.

Por tanto, esto indica que el Estado necesita apoyarse de la política para poder administrar eficazmente los diversos intereses colectivos. De ahí que se vea a la política como una actividad que dirige o gobierna la actividad humana que a su vez dirige la acción del Estado en beneficio de la sociedad.

Visto el Estado como aparato refiere también a funciones administrativas y técnicas. Osorio (2009) destaca el cobro de impuestos, proveer de agua, luz, carreteras, vigilancia y protección, generar leyes y sanciones a quienes las violan, y contar con las instalaciones para poder cumplir dichas tareas.

El aparato del Estado es esencial para el poder político ya que “[...] todo lo que el

Estado hace lo hace a través del aparato del Estado, que funciona, por consiguiente, a manera de filtro que determina la modalidad de las intervenciones económicas e ideológicas del Estado [...]” (Thebourn citado en Osorio; 2009: 35).

No se puede omitir que las labores administrativas del Estado están atravesadas por el poder de éste, esto es asegurar la reproducción de la sociedad bajo la orientación de necesidades colectivas.

El Estado entonces, manifiesta un poder político, no solo se limita a contar con un territorio y una población; es indispensable organizar a la población en la consecución del bien público.

Este poder, denota en el surgimiento de una autoridad cuya responsabilidad es direccionar a la colectividad, es decir, que plena conciencia de que los hombres pueden organizarse para conseguir el bien público temporal el Estado apoya facilitando calidad de vida, paz, seguridad, asociación. En esta tesitura el Gobierno no debe perder su carácter humano, ya que las motivaciones de los ciudadanos son el eje del accionar gubernamental.

Así la acción gubernamental tiene como objetivo la consecución del fin del Estado, y cuando explicamos en líneas anteriores que el gobierno debe tener un carácter humano es precisamente porque el gobernante debe actuar en beneficio de los ciudadanos a través de provisión de bienes públicos esto lo lograría a través del servicio. El gobernante tiene una función dentro del Estado,

coadyuvar a que se cumpla su naturaleza: bien público. En tal sentido la existencia del Gobierno es fundamental para que el Estado se acerque a la ciudadanía.

El Estado es el ente que hace posible la existencia de la administración pública, al ser ésta la institución más cercana al ciudadano ha tenido que adaptarse a nuevas exigencias a partir de la crisis de los años de 1960 donde se empieza a cuestionar su capacidad para resolver problemas, con esto se acelera la necesidad de democratizar el espacio público a través de mejoras en los procedimientos, la inclusión del ciudadano en la toma de decisiones, la introducción de las Tic's para acelerar los trámites y servicios. En esta lógica se percibe un descuido del régimen mexicano por democratizar el ámbito de la administración pública que representa el centro político de mayor convivencia entre las autoridades y el ciudadano. Por tal motivo en las siguientes líneas se presta atención a la democratización.

DEMOCRATIZACIÓN, NOCIONES Y PRECISIONES

Para hablar de democratización es indispensable partir de la noción teórica de democracia para así comprender cuál sería su diferencia y esencia. Etimológicamente democracia significa "gobierno del pueblo", proviene de *demos*, pueblo; y *kratos*, poder o gobierno. Para Morlino (1996: 80) la definición normativa se resume en: "[...] la democracia es aquel régimen político que postula una necesaria correspondencia entre los actos de gobierno y los deseos de aquellos que son

afectados por ellos [...]". Por tanto, se percibe que en la democracia la relación entre gobernados y gobernante es estrecha.

Robert Dahl indica que "[...] el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos [...]". Dahl opina que la democracia debe responder a las preferencias ciudadanas sin discriminación alguna.

Robert Dahl (1997:14) expresa que para la existencia de un gobierno democrático se requiere ofrecer igualdad de oportunidades en al menos tres aspectos:

- 1) formular sus preferencias,
- 2) manifestar públicamente esas preferencias entre sus partidarios como ante el gobierno y que pueden ser tanto de forma colectiva como individual y finalmente
- 3) la existencia de la no discriminación. Pero para poder cumplir esto se requieren de ocho garantías institucionales:

"[...] 1) Libertad de asociación, 2) Libertad de expresión, 3) Libertad del voto, 4) Elegibilidad para el servicio público, 5) Derecho de los líderes políticos a competir por el apoyo electoral, 6) Diversidad de fuentes de información, 7) Elecciones libres e imparciales y finalmente de 8) Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias [...]" (Dahl, 1997: 15).

Se puede apreciar que estas garantías permiten al ciudadano disfrutar de derechos

llámense humanos o políticos y que es la Democracia un proceso constante de respuesta y cumplimiento de necesidades ciudadanas en un entorno de igualdad.

La democracia incluye tres principios indiscutibles: libertad, igualdad y fraternidad, la primera refiere a que cada individuo goza de ciertas actividades siempre y cuando no afecte la libertad de un tercero. Cuando se habla de igualdad se hace hincapié al segundo valor de la democracia moderna.

Respecto a la igualdad jurídica y política de todos los ciudadanos es el segundo valor fundamental de la democracia moderna. Este valor no significa que se cancelen todas las diferencias o incluso desigualdades de corte económico, social, cultural o físico, sino que ninguna de tales diferencias o desigualdades puede legitimar el dominio de unos seres humanos sobre otros y, por ende, la preeminencia política de los primeros sobre los segundos (Salazar y Woldenberg, 2001).

Sobre la fraternidad es importante reconocer las contradicciones sociales, los conflictos entre grupos de interés o de opinión, o entre partidos políticos, que no son contradicciones absolutas, antagónicas, que sólo puedan superarse mediante el aplastamiento, la exclusión o la aniquilación de los rivales, sino contradicciones que pueden y deben tratarse pacífica y legalmente, es decir, mediante procedimientos capaces de integrar, negociar y concertar soluciones colectivas legítimas y aceptables para todos (Salazar y Woldenberg, 2001).

La existencia de esos tres valores no da por hecho que se encuentre una democracia, sino que se deben considerar algunas características más, por ejemplo, las contempladas por Morlino (1996: 85) quien considera que los indicadores que se presentan dentro de las democracias son: sufragio universal; elecciones libres, competitivas, correctas y periódicas; la existencia de más de un partido político y la diversidad de fuentes de información distintas y alternativas.

Los valores que se encuentran dentro de una democracia son la igualdad, el pluralismo, tolerancia, competencia regulada, legalidad, principio de mayoría, los derechos de las minorías, el respeto a la soberanía popular y la representación.

Como se puede notar la idea de Democracia (como expresión del pueblo) es abstracta y pareciera que en la sociedad moderna es imposible de llevarse a cabo por la gran dificultad de tener un espacio donde todos puedan manifestarse y tomar decisiones. Por lo que se opta hablar de democratización para ver que tanto se ha avanzado en la Democracia.

Sin embargo, antes de entrar a fondo a la noción teórica de democratización es elemental distinguirla del concepto de liberalización porque la primera se da posterior a la segunda. Es pues la liberalización:

“[...] el proceso que vuelve efectivos ciertos derechos, que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios o ilegales

cometidos por el Estado o por terceros [...]” (O’Donnell, 1991: 20).

El proceso de liberalización resulta ser gradual y a la vez controlado por el régimen puesto que es realizado por la propia élite en el poder como respuesta institucional a posibles desestabilizaciones. En este sentido la liberalización resulta ser un aspecto que permite flexibilizar la democracia sin extender o reconocer plenamente sus prerrogativas (Cansino, 2001: 1).

La liberalización se debe ver, como una concesión que otorga el régimen para asegurar su permanencia, a la vez que, permite una participación o una competencia controlada (Sánchez, 2008: 22).

Por democratización se concibe: un proceso de efectiva ampliación de derechos políticos y civiles, producto de acuerdos o negociaciones entre (y reconocimiento de) prácticamente todas las fuerzas políticas actuantes, y cuyo desenlace lógico constituye la instauración de un arreglo institucional, normas y valores reconocidamente democráticos (Cansino; 2001).

La democratización es el proceso que vuelve efectivos ciertos derechos, que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros (O’Donnell y Schmitter, 1988: 20). Estos derechos pueden ser enfocados tanto en el plano individual como en el grupal, en el primer aspecto encontramos a aquellos como la inviolabilidad de la vida privada, el derecho a defenderse, libertad de palabra y respecto a los segundos

están la libertad de asociación, libertad de expresión, entre otros.

Democratización sería un proceso mediante el cual las reglas y los procedimientos de la ciudadanía son aplicados a instituciones previamente gobernadas por otros principios, o extendidos para incluir a personas que no gozaban de ciertos derechos y obligaciones, extendidos para cubrir nuevos temas o instituciones que no estaban sujetos a la participación ciudadana (Cansino, 2001:67).

La democratización es el acuerdo entre el régimen y los diversos actores públicos y políticos de ahí la necesidad de democratizar a la administración pública, ya que es fundamental para este trabajo ver a la democratización como un proceso que busca en todo momento la calidad de vida del ciudadano asegurando su participación y reconocimiento de sus derechos. Esta idea conduce a precisar la noción de democratización social:

“[...] se concibe todo aquello que tiene que ver con la posibilidad real de participación del ciudadano en la toma de decisiones del gobierno. Implica la posibilidad de reconocimiento de la pluralidad social, su representación en la toma de y la forma en cómo se ha distribuido el desarrollo económico [...]” (Sánchez, 2008: 89).

Es decir, en el ambiente actual se le exige a la administración pública que cumpla con ciertos requisitos; mejore los canales de comunicación, mayor inclusión del ciudadano en la toma de decisiones, trabajo colaborativo, mayor dinamismo en la solución de problemas, que los procedimientos se den en un ambiente de TIC’s, entre otras, es aquí

donde en esa exigencia la innovación gubernamental representa una oportunidad para que la administración pública pueda operar y responder a esta demanda, en un ambiente de democratización, es decir donde las voces y las decisiones de los diversos actores políticos puedan unirse bajo un objetivo común.

En esta lógica la administración pública requiere poner en práctica la introducción de enfoques que coadyuven a mejorar su operatividad y que a su vez permitan que se adapte a las nuevas exigencias institucionales que con mayor frecuencia apuntan a la integración de elementos gerenciales a los espacios públicos. Uno de estos enfoques que puede contribuir es la Nueva Gestión Pública

NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Durante los años de 1980 se gestaron reformas administrativas como reacción a las dificultades que años atrás enfrentaban los Estados sociales intentando sostener el crecimiento económico, el bienestar y la seguridad social de sus ciudadanos.

La reacción en sociedades latinoamericanas fue el impulso a reformas administrativas originadas por la crisis fiscal de los Estados desarrollados y la democratización de los regímenes.

La globalización por su parte influyó en el impulso a las reformas administrativas porque “[...] hizo descubrir a las comunidades políticas que sus economías nacionales se habían vuelto parte de los procesos económicos, comunicativos y políticos de

avance alcance planetario, que rebasaban las fronteras nacionales y que, sobretodo escapaban del control de los instrumentos gubernamentales tradicionales de política económica y social interna [...]” (Aguilar; 2013: 137).

Dichas circunstancias obligaron a replantear el papel del Estado y los gobiernos en las nuevas condiciones, así nace la Nueva Gestión Pública, respondiendo a los problemas de la Administración Pública Tradicional enmarcada por mantener un Estado obeso, la crisis del Estado del Bienestar y la debilidad de los países para asignar presupuestos altos a las áreas de desarrollo social.

Por tanto, la reforma administrativa se convirtió en una salida a los problemas crecientes de operatividad del gobierno, a la débil calidad de los servicios públicos, la crisis fiscal que se vivía en prácticamente todas las partes del mundo. Además, las raíces de la reforma ahondan en la tierra de la ineficiencia y hasta la irresponsabilidad pública de los gobiernos en numerosos campos de la vida social, por lo que la reforma es en los hechos una respuesta.

No se pierda de vista que la Administración Pública (antes de la crisis) se identificaba como un conjunto de actividades directivas y operativas que diversos agentes llevaban a cabo para eficientar las decisiones de los altos directivos, es por eso que resulto coherente señalar los defectos operativos y organizativos de la Administración Pública, los campos más críticos fueron:

- a) Manejo financiero
- b) Elaboración de políticas y programas
- c) Asignación y uso de los recursos públicos
- d) Control interno del gasto
- e) La forma de organización del trabajo
- f) Gestión de recursos humanos
- g) Procesos de prestación de servicios
- h) Trato con los ciudadanos realizaban para
eficientar las decisiones

La “[...] administración pública era la realidad visible de la equivocación e ineficiencia gubernamental y materializaba su constelación de defectos, desórdenes e incapacidades, legales, financieras, organizativas, directivas, técnicas, operativas [...]” (Aguilar; 2013: 141).

Como respuesta el primer propósito fue establecer una rigurosa dirección financiera que conforme a términos de política de ajuste procedió aumentar ingresos de los Estados y disminuir drásticamente los egresos innecesarios. Una de las medidas drásticas fue la reducción del tamaño de la administración pública.

Aguilar (2013) menciona que la agenda de la primera reforma administrativa, entendida como redimensionamiento para anticipar la crisis o para sortearla, consistió en la práctica de: a) reducir el ámbito de la intervención estatal en la economía; b) reducir el número de organismos y programas gubernamentales; c) reducir el número de empresas públicas; d) realizar recortes de gasto; e) reestructurar la organización de las dependencias del gobierno; f) inducir y

asegurar la eficiencia económica de la operación administrativa.

Las nociones teóricas al respecto, de la nueva gestión pública, son diversas, sin embargo, se le reconoce el término de nueva gestión o nueva gerencia pública al investigador británico Christopher Hood, ¿tema que trato en el artículo “A Public Management for all Seasons?”

La reforma de la gestión pública consiste en un cambio deliberado de las estructuras y los procesos de las organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionen mejor.

“[...] modernización, reingeniería, reestructuración, innovación, rediseño. Reinención [...] entiendo por reforma administrativa o reforma de la gestión pública el cambio de las normas, las estructuras organizacionales y los patrones directivos y operativos del gobierno, que por sus propósitos, modos o resultados se orienta hacia formas posburocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, calidad y la responsabilidad de la acción pública [...]” (Aguilar; 2013: 146).

La reforma administrativa ha consistido en modificar la naturaleza de la Administración Pública –su ámbito de acción, actuar y responsabilidad, mediante reformas constitucionales y legales. La nueva gestión pública tiene como propósito también cambiar la estructura organizativa de las entidades administrativas con su correspondiente normatividad interna; además de modificar los procesos y procedimientos operativos. Ch Hood enuncia siete componentes de la NGP:

“[...] búsqueda de una administración profesional y proactiva de las organizaciones,

la creación y empleo de estándares e indicadores claros de desempeño, el mayor énfasis en el control de productos y menor en el de insumos y procesos, el impulso a la desagregación y descentralización de las entidades administrativas, la mayor competencia en el sector público, el impulso a los estilos gerenciales provenientes del sector privado y una mayor disciplina y austeridad en el uso de los recursos [...]” (Hood; 1989: 4-5).

Estas definiciones dejan ver que la Nueva Gestión Pública ha desarrollado métodos destinados a la organización y los procedimientos del sector público con la finalidad de hacerla competitiva, eficiente y eficaz en la utilización de los recursos económicos y la prestación de servicios, así la NGP refiere a la distribución de la función del Estado, es decir en la satisfacción de necesidades.

Para Uvalle (2005) la tarea de gobernar tiene actualmente dimensiones más extensas, que se realizan con mayor complejidad, gobernar implica que el comportamiento de las instituciones tiene los recursos y acciones que favorecen el conflicto social. La satisfacción de demandas reconoce recursos escasos ante el origen diverso de los grupos sociales, la realidad es incierta, imprevista y de contingencia que no deben admitir improvisaciones para su solución.

Problemas cada vez más complejos, situaciones más cambiantes, uno de los sustentos públicos de la gestión es que invita a promover el interés de los actores en los asuntos públicos, modificación de estilos y prácticas de los gobiernos sustentados en la verticalidad.

La gestión pública no es únicamente el comportamiento procedimental de los gobiernos, sino que tiene su fundamento en el valor de lo público y en el alcance democrático de la vida pública que son el modo en que la sociedad se organiza para vivir de acuerdo a sus estructuras básicas (Cabrero, 1995: 30).

Cabrero (1995) expresa que a mediados de la década de los sesenta se comienza hablar de public management en Estados Unidos, una de las inquietudes era encontrar respuestas al cómo una dependencia gubernamental podía manejar adecuadamente sus recursos para poder sobrevivir, cómo interrelacionarse con el ciudadano (llamado cliente) y cómo valorar constantemente la misión de la institución para asegurar la acción institucional.

El término gestión pública poco a poco se va introduciendo a diferentes países, verbigracia en Francia se incorpora como un anglicismo, en España como un galicismo y en algunos países de América Latina como gerencia pública haciendo referencia a lo mismo, pero al pasar del tiempo se adoptó indistintamente gestión o gerencia.

Esto ha ocasionado confusiones, por tanto, es importante resaltar que Cabrero hace una distinción para diferenciar gestión de gerencia, para lo cual se apoya de Bozeman, quien habla de dos enfoques. El enfoque P representa a la gestión pública y el enfoque B a la gerencia pública. Sin embargo, se aclara que para Aguilar no es lo mismo la gerencia y la gestión pues cada una tiene un focus diferente.

CONCLUSIONES

El Estado es el ente que hace posible la existencia de la administración pública, al ser ésta la institución más cercana al ciudadano ha tenido que adaptarse a nuevas exigencias a partir de la crisis de los 60's donde se empieza a cuestionar su capacidad para resolver problemas, con esto se acelera la necesidad de democratizar el espacio público a través de mejoras en los procedimientos, la inclusión del ciudadano en la toma de decisiones, la introducción de las Tic's para acelerar los trámites y servicios.

El trabajo se vio motivado por tal referente, además de percibir un descuido del régimen mexicano por democratizar el ámbito de la administración pública, que es el espacio inmediato de mayor convivencia entre los gobernantes y la ciudadanía.

El contenido motiva una reflexión profunda del quehacer gubernamental y la débil capacidad que tienen las instituciones públicas para responder a las necesidades, lo que provoca retomar el enfoque de la nueva gestión pública como una herramienta que permita fortalecer y revitalizar a la administración pública, situación que ayudaría a modificar su acción ante la ciudadanía.

No se puede negar que la gestión es un subcampo de la Administración Pública y en tal sentido se vuelve factible su estudio porque es un coadyuvante para mejorar la eficiencia, eficacia y la calidad en el servicio público, de ahí que la NGP se apoya fuertemente en la gestión de recursos humanos porque establece que para lograr un cambio es

fundamental la sensibilización del personal sobre las bondades que otorga un cambio institucional. Y esta esencia es la que se podría introducir en la administración pública para mejorar los canales de comunicación.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. (2013), *Gobernanza y Gestión Pública*. México: FCE.
- Blas Guerrero, A., & García Cotarelo, R. (1988), *Teoría del Estado*. Madrid: UNED.
- Cabrero, E. (1995), *Del administrador al gerente público*. México: INAP.
- Cansino, C. (2001), "Democratización y liberalización". *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática* (14).
- Dahl, R. (1997), *Poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- Ferrato, A. (2009), *Reinventando el Estado, por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica*. Madrid: INAP.
- González Uribe, H. (2010), *Teoría Política*. México: Porrúa.
- Gramsci, A. (1975), *Notas sobre Maquiavelo, sobre Política y sobre el Estado Moderno*. México: Juan Pablos.
- Guerrero, O. (1986), *La Administración Pública del Estado Capitalista*. México: Fontamara.
- Hayek, F. (2000), *Camino de servidumbre*, trad. de J. Vergara. Madrid: Alianza.
- Hood, C. (1989), "A Public Management for All Seasons?" *Public Administrations* (69), 3-19.
- Jellinek, G. (1978), *Teoría General del Estado*. 2. Buenos Aires: Albatros.
- Martínez Morales, R. (1997), *Derecho Administrativo*. 3. México: Harla.
- Morlino, L. (1996), "Las democracias". En G. Pasquino, *Manual de Ciencia Política*. España: Alianza.
- O'Donnell, G., & C. Schmitter, P. (1988), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias internas*. Argentina: Paidós.
- Osorio, J. (2009), *El Estado en el centro de la mundialización. La sociedad civil y el asunto del poder*. México: FCE.
- Salazar, L., & Woldenberg, J. (2001), "Principios y valores de la Democracia". *Cuadernos de divulgación* (1).

Sánchez Ramos, M. (2008), *La democratización en el ámbito municipal en México: el caso de los estados de México y Morelos*. México: IEEM.

Sánchez Ramos, M. Á. (2012), *Gobierno democrático: relación entre desempeño institucional y satisfacción ciudadana con la provisión de bienes públicos en los municipios mexiquenses 2009-2009*. Tesis doctoral en Ciencias Políticas y Sociales. México: CIDHEM.

Uvalle Berrones, R. (2005), *La transformación procedimental y democrática de la Administración Pública*. México: IAPEM.

LA EXPERIENCIA POLÍTICO-ELECTORAL DE LA “IZQUIERDA MEXIQUENSE”. EL CASO DEL PRD, MOVIMIENTO CIUDADANO Y MORENA

THE POLITICAL-ELECTORAL EXPERIENCE OF THE "LEFT MEXICAN". THE CASE OF THE PRD, CITIZEN MOVEMENT, AND MORENA

Miguel Ángel Sánchez Ramos; Ricardo Cortés Padilla; María del Pilar Silva Rivera; Mónica Selene Meléndez Rivera¹

RESUMEN

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo general analizar los resultados electorales de los partidos de la izquierda mexiquense desde la fragmentación interna que sufre el Partido de la Revolución Democrática (PRD, así reconocido en esta obra) posterior a las elecciones del año 2012. Es un estudio de caso debido a que se analiza de manera descriptiva y a profundidad a los partidos políticos de izquierda (PRD-MC y MORENA) que logran mayor porcentaje electoral en el proceso del 2012 y de cómo estos repercuten en las modificaciones de las respectivas coaliciones dominantes, en este caso, el análisis tiene un carácter cualitativo que permite interpretar los principales resultados obtenidos en la entidad.

Resulta ser un trabajo de investigación que aporta información sobre el desarrollo político-electoral del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Movimiento Ciudadano (MC, a partir de este momento) y del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA, así reconocido en este trabajo), se enfatiza en cómo los últimos dos se ven beneficiados de las fracturas que sufre el perredismo local.

Palabras clave: partido político, coalición dominante, fragmentación interna, Estado de México.

ABSTRACT

This paper has as general objective to analyze the electoral results of the left parties in Mexico State from internal fragmentation suffered by the Party of the Democratic Revolution (PRD) after the elections of 2012. It is a case study because analysed descriptively and in-depth political parties from left (PRD-MC and Morena) to achieve greater electoral percentage in the process of the 2012 and how these affect amendments to the respective dominant coalitions, in this case, analysis has a qualitative nature that allows to interpret the main results obtained in the State.

It turns out to be a research paper that provides information on the political and electoral development of the party of the Democratic Revolution (PRD), citizen movement (MC) and the movement of national regeneration (morena), emphasis is placed on how the last two are beneficiaries of fractures suffered by the local perredismo.

Key words: political party, dominant coalition, internal fragmentation, Mexico State.

(1) Universidad Autónoma del Estado de México.

Recibido: 3 septiembre 2016/Aceptado: 28 septiembre 2017.

INTRODUCCIÓN

El ambiente de democratización que se ha vivido en los últimos años ha logrado repercutir en el ámbito de los gobiernos locales, el Estado de México se ha caracterizado por una pluralidad política en el ámbito municipal y en los distritos electorales tanto federales como estatales; los cambios que han permitido esa pluralidad se deben

tanto a las modificaciones en el aspecto electoral como a las negociaciones que se establecen dentro de cada partido político que en algunos de los casos obedecen a las modificaciones de las coaliciones dominantes. Los cambios al interior de los partidos políticos determinan en gran medida sus triunfos electorales a lo largo del territorio mexiquense.

El Estado de México se ha caracterizado por ser una de las entidades que no han presentado alternancia electoral en el ejecutivo estatal, a pesar de la existencia de diferentes partidos políticos que han abonado a la pluralidad y al establecimiento de bastiones electorales en determinados municipios. Los partidos considerados de “izquierda” resultan de particular atención debido a que su apoyo electoral se ha concentrado en el oriente mexiquense. El sufragio que reciben estos partidos políticos provoca que los grupos integrantes de cada uno deseen obtener el mayor número de espacios de representación, por lo que se muevan dependiendo de la voluntad de los líderes y de la posibilidad que consideren de crecimiento político-electoral.

Por lo tanto, en este trabajo de investigación se analiza el desarrollo político electoral del PRD, Movimiento Ciudadano y MORENA en el Estado de México en las elecciones del 07 de junio de 2015, en el ámbito municipal. La hipótesis que se plantea es que la fragmentación de los grupos internos del PRD, y por lo tanto de sus reacomodos produjo apoyo electoral a Movimiento Ciudadano y a MORENA, pero también fortalecieron las relaciones entre las coaliciones dominantes.

El trabajo se encuentra dividido en tres apartados, el primero de ellos contempla el aspecto teórico de la coalición dominante y de los grupos internos; el segundo apartado da cuenta de los cambios al interior de los tres partidos políticos en estudio; el último apartado, aborda el aspecto de los resultados

electorales como efecto de los reacomodos al interior de los partidos políticos.

LA COALICIÓN DOMINANTE

El término de coalición dominante es una contribución de Angelo Panebianco (2009), debido a que dentro de los partidos políticos interesa como tema de investigación el grupo que dirige y toma las decisiones, así como las reglas que aplica para contribuir a su institucionalización. Desde la concepción del autor italiano la existencia de élites no puede ser posible sino la formación de una coalición dominante; es decir, de aquellos miembros que forman parte de la dirigencia formal del partido, de las fracciones legislativas y los liderazgos regionales ya que ellos son quienes detentan la concentración del poder al interior (Panebianco, 2009) y que determinan los recursos del poder organizativo. Por lo tanto, desde esta perspectiva no se puede hablar de facciones, camarillas o élites dentro de los partidos políticos.

Panebianco (2009) se inspira en los trabajos de Duverger (1982) y de Michels (2003); del primero retoma la idea del círculo interno: “a veces se forman pequeños círculos alrededor de algunos de ellos que aumentan su autoridad y les dan una preponderancia de hecho, no prevista por los estatutos. O bien la personalidad excepcional de un jefe lo hace superar del mismo modo las reglas oficiales” (Duverger: 1994, 177). Del segundo autor considera la ley de hierro de la oligarquía.

Los argumentos de Panebianco (2009) para utilizar el término de coalición dominante son básicamente tres, el primero de ellos es que

los partidos tienen una estructura de poder compleja en donde si bien existe un líder reconocido, este debe estar negociando continuamente con otros actores, por lo que se convierte en el “centro de una organización de fuerzas internas del partido” (Panebianco, 2009: 90); el segundo argumento tiene que ver con el hecho de que el poder organizativo no recae en los cargos internos o del poder legislativo del partido; y finalmente, la coalición dominante tiene en sus seno tanto a líderes nacionales como a líderes locales o regionales; por lo tanto, la coalición dominante concentra los recursos del poder organizativo. Entre ellos, los más importantes son: competencia, las relaciones con el entorno, los canales de comunicación, las reglas formales, el financiamiento y el reclutamiento. Esa concentración de recursos provoca que la coalición dominante tenga en su poder la capacidad para la distribución de los incentivos por lo que se convierte en un instrumento para demostrar poder, pero también para la búsqueda de alianzas, negociaciones o consensos.

De acuerdo con Panebianco (2009: 92), la coalición dominante “puede examinarse desde tres puntos de vista: su grado de cohesión interna, su grado de estabilidad y el mapa de poder a que da lugar en la organización.” Se debe prestar especial atención al grado de cohesión interna, pues de este dependen las relaciones que se establezcan entre las facciones o grupos que conforman la coalición interna.

En cada partido político es necesario conocer su coalición dominante para poder

reconocer los liderazgos internos, ya que esta es siempre “[...] una alianza de alianzas, una alianza entre grupos, que a su vez son coaliciones de grupos más pequeñas [...]” (Panebianco, 2009: 92). En los partidos políticos que en esta ocasión se analizan el único que reconoce formalmente la existencia de grupos internos es el PRD, sin embargo, eso no es un impedimento para estudiar la coalición dominante.

COALICIÓN DOMINANTE DE PRD, MC Y MORENA

Abordar el tema de la “izquierda” en el ámbito mexicano nos obliga a pensar en el hecho de constantes divisiones internas y posturas ideológicas que no lograron sumar un proyecto en común. Parece ser que la historia, desarrollo y actualidad de la izquierda está marcada por su divisionismo y sus constantes denostaciones sobre el otro. No es finalidad de este trabajo de investigación abordar el proceso histórico de creación de cada uno de los partidos políticos, sin embargo, para el caso de MC y MORENA es necesario debido a que son los partidos políticos más jóvenes de los tres en estudio.

El PRD, mantiene dentro de sus estatutos el reconocimiento a las corrientes internas del partido. Se especifica que el pertenecer a una de éstas no implica ningún privilegio para los miembros. Además, establece que el ejercicio de los derechos de los afiliados en corrientes de opinión se apegará a las bases normativas del mismo partido, dentro de las cuales se menciona que al formar una corriente de opinión o grupo se debe notificar por escrito al

Comité Ejecutivo Estatal, además de que los miembros al formar una corriente no se separan totalmente del partido, sino que quedan obligados a apoyar candidatos que el Partido postule sin importar si éstos son o no de su grupo. Al mismo tiempo los limita a su actuación ya que entre otras restricciones se menciona que no podrán hacer bajo su propio nombre comités de base, ni representar al partido o sustituir sus instancias.

En el caso del PRD mexiquense, los grupos internos importantes son Nueva Izquierda (NI), Izquierda Democrática Nacional (IDN), Foro Nuevo Sol (FNS) y Alternativa Democrática Nacional (ADN) como los grupos que constantemente están luchando por el control del partido, esto no significa que sean los únicos que existen dentro del perredismo mexiquense.

Cada grupo está liderado por un personaje en particular, Javier Salinas Narváez es el líder de NI, Gonzalo Adrián González Olascoaga de IDN, José Luis Jaime se encuentra al frente de FNS y Héctor Bautista de ADN. Estos líderes forman parte de la coalición dominante del PRD mexiquense, entre ellos están las negociaciones de las cuales nos habla Panebianco (2009); el hecho de que ellos formen la coalición dominante en el Estado de México no los aparta del contexto nacional, pues deben acercarse a los líderes de cada corriente nacional.

Cada grupo a nivel federal tiene un representante, de NI son “Los Chuchos”, de IDN, René Bejarano y su esposa Dolores Padierna; Amalia García, Vladimir Aguilar y

Silvano Aureoles en el FNS, mientras que la corriente de ADN, al ser mexiquense no presenta cambios en el liderazgo a nivel nacional. Los diferentes grupos tanto a nivel nacional como estatal suelen establecer alianzas, sobretodo electorales, esta es una característica importante de la coalición dominante, en el sentido de que como cada uno de los liderazgos se unen para fortalecer al partido de cara al proceso electoral, ya sea interno o no, un ejemplo de esta situación fue en el año 2014 con la renovación de la dirigencia nacional se realizó un “bloque conformado por “Alternativa Democrática Nacional, Foro Nuevo Sol y Vanguardia Progresista” (Aguilar. 2014), que apoyó al grupo de “los chuchos” y les permitió mantener la mayoría de los espacios del Consejo Nacional del PRD.

La creación de grupos internos no es considerada como algo negativo, al contrario, representa una forma de democracia en donde cada grupo interno respeta, al contrario, defiende sus ideas y fortalece el libre debate de ideas, además de que permiten que el poder no se concentre en unas manos si no que circule entre los diferentes grupos. Esta situación no es apreciada de la misma manera por los partidos de izquierda, en el caso de MC y de MORENA, la concepción sobre los grupos internos es negativa al considerarlos como un factor de debilidad que evita la unidad y cohesión al interior del partido, tanto es su desprecio por estos que no se encuentran reconocidos dentro de sus estatutos.

En MC se especifica en el artículo 27 de sus estatutos que “Los Círculos de Base constituyen la estructura celular organizativa y de militancia del partido. Aquí el Movimiento Ciudadano desarrolla la actividad política, busca y hace posible la participación de los militantes y realiza labores de proselitismo para incorporar miembros al partido y da a conocer las tesis programáticas y electorales del Movimiento Ciudadano” (Movimiento Ciudadano, s/f: 64). Estos círculos de base funcionan como los comités de base del PRD ya que son la articulación más pequeña del partido en donde se fomenta la participación de los militantes desde “barrios, manzanas, unidades habitacionales, fraccionamientos, colonias, ejidos, comunidades y congregaciones de todo el país” (Movimiento Ciudadano, s/f: 64). MC no hace referencia directa a la creación de grupos internos, no los menciona a lo largo de ninguno de sus documentos básicos.

MORENA, en el artículo 3, inciso (g) de sus Estatutos, es enfático en el sentido de la creación de grupos y afirma “La afiliación será individual, personal, libre, pacífica y voluntaria, sin corporativismos de ninguna índole; sin que se permitan facciones, corrientes o grupos que vulneren la soberanía del partido, es decir, su capacidad exclusiva de dirección general (MORENA, 2014: 3). El evitar la creación de grupos se basa en “valores democráticos y humanistas y no en la búsqueda de la satisfacción de intereses egoístas, de facción o de grupo” (MORENA, s/f: 2). Por lo tanto, MORENA no reconoce formalmente ninguna facción interna al

considerarlos como un aspecto de debilidad que puede dañar al partido en su momento cuando se priorizan los objetivos individuales antes que los objetivos de partido.

Aunque no exista un reconocimiento formal de los grupos de MC y de MORENA no significa que realmente no existan. Para conocer y entender sobre la coalición dominante de estos dos partidos conviene elaborar una breve semblanza de su origen.

Movimiento Ciudadano, no ha participado siempre con ese nombre, sus orígenes se remontan a 1998 en el Estado de Veracruz en donde nace con el nombre de Convergencia por la Democracia, resultado de una organización política nacional liderada por Dante Delgado Rannauro, quien desde muy joven participa en la promoción de obras y servicios comunitarios, al ser Presidente de la Sociedad de Alumnos de la Escuela Secundaria de Bachilleres, Artes y Oficios, sin embargo su vínculo con la política es hasta que inicia sus estudios Universitarios en la Facultad de Derecho de la Universidad de Veracruz al militar dentro del PRI y ser dirigente juvenil de la Liga Municipal del Sector Popular de ese partido. Su primer acercamiento con la administración pública estatal es a través del INJUVE en su estado natal, ese no es el único cargo que ocupa se van sumando a su currículum diferentes cargos administrativos y políticos como:

Subdirector Técnico Administrativo en la Secretaría de Industria y Comercio. Subdirector de Autorizaciones en el Departamento de Pesca; Subdirector de la

Unidad de Delegaciones Generales de la SEP; Delegado General de la Secretaría de Educación Pública en los Estados de Yucatán, Oaxaca y Veracruz; Subsecretario de Gobierno, en la gestión del gobernador veracruzano Agustín Acosta Lagunes; Presidente del Comité Directivo Estatal del PRI del Estado de Veracruz; Diputado Federal en la LIII Legislatura del H. Congreso de la Unión; Secretario General de Gobierno de la entidad; Gobernador del Estado de Veracruz, de 1988 a 1992; Embajador de México en Italia y representante permanente de México ante la FAO; Procurador agrario y coordinador de la Comisión para el Bienestar Social y Desarrollo Económico Sustentable para el Estado de Chiapas, en 1995 (Cetrade, 2016).

A Delgado Rannauro se le consideraba como uno de los políticos veracruzanos favoritos de Fernando Gutiérrez Barrios y de Ernesto Zedillo Ponce de León, de este último fue secretario de organización en el PRI, lo que le permitió tener cercanía con el Presidente de la República; a pesar de esa cercanía, en 1995 renuncia a su militancia priísta por diferencias “sobre la estrategia a seguir para encarar el problema social del conflicto de Chiapas” (Camacho, 1996) y el 17 de diciembre de 1996 es acusado de “enriquecimiento ilícito, desvío de fondos y abuso de autoridad, entre otros delitos” (Olayo y Pérez, 1996), se le acusa por la construcción de obras como el “Acuario de Veracruz, el Museo de Ciencia y Tecnología de Xalapa, el Centro de Exposiciones y Convenciones de Veracruz (hoy WTC), el Centro Cultural y Social Veracruzano en la Ciudad de México y

la compra de casi un millón de toneladas de cemento” (Red política: 2014).

Fuera de las filas del tricolor, inicia con la formación de un partido político propio, Convergencia por la Democracia. Su asamblea nacional constitutiva se realizó entre el 4 y 5 de diciembre de 1998, en la Ciudad de México, específicamente en el Polifórum Siqueiros de la Ciudad de México; su mayor fuerza electoral radicaba en los Estados de Veracruz, Estado de México, Chiapas, Guerrero, Campeche, Baja California, Morelos, Oaxaca, Nuevo León, Jalisco, Coahuila, Quintana Roo, Distrito Federal y Yucatán.

La mayoría de sus miembros fundadores, incluido su líder y fundador es Dante Delgado Rannauro; provienen de militancia priísta como “Layda Sansores, Romo Ruiz, Francisco Luna Kan” (Reveles, 2006: 18). También se suman los nombres de

José Luis Lobato, José Cesáreo Roldán Díaz, Cuauhtémoc Velasco Oliva, Rafael Hernández Villalpando, Armando Méndez de la Luz, Isaías Rodríguez, Ramiro Novelo, Francisco García Lizardi, Fernando Pineda, Francisco Borja, Paula Cortés, Macario Sánchez, Jorge García Rosales, Epigmenio Vargas, entre otros Jesús Martínez Álvarez, Alfredo de la Rosa, Máximo García Fabregat, Jaime Moreno Garavilla, Carolina O’Farril, Pedro Jiménez León, Luis Gutiérrez Rodríguez, Luis Maldonado Venegas, Ramón Cárdenas, Rogelio Vizcaíno, Mario Cañedo, Miguel Lanz, Abel Alcántara, Héctor Castillo, José Manuel del Río (Secretario General del

Comité Directivo de CONVERGENCIA en el Estado de México), Armando Méndez de la Luz, Guillermo Herrera Mendoza, Luis Maldonado Vanegas, Pedro Jiménez León (Reveles, 2006: 20).

Llama la atención que en el proceso de creación de MC se sumaran militantes que provienen de otros partidos, como el caso de Tere Vale, Jaime Guerrero, Luis Tamés, Guillermo Ramírez, entre otros del PDS, Jesús González Schaml que militó en el PAN y PRD, Félix Bautista, René Cervera, Ignacio Pinacho y Jesús Collins de la izquierda.

El hecho de que MC se fortaleciera en su momento con miembros de otros partidos políticos no significó que ellos aportaran su experiencia para fortalecer al partido, generalmente su adhesión fue coyuntural y obedecía más a la búsqueda de intereses particulares.

Para el año 2000 “necesitó reformular sus posiciones para adecuarse al nuevo entorno político, a tal grado que cambió su nombre para ser simplemente CONVERGENCIA (Reveles, 2006: 29)”, denominación que mantuvo hasta el año 2011 que decide cambiar a Movimiento Ciudadano.

Un miembro indiscutible de la coalición dominante de MC es su fundador Dante Delgado Rannau, quien ha tenido una capacidad importante para el establecimiento de alianzas y negociaciones con miembros de MC local o con otros partidos políticos; sin embargo, su origen y desarrollo ha sido gradual debido al “predominio de la figura de su máximo líder, pero también por la carencia

de activistas en todo el territorio nacional” (Reveles, 2006: 23). Martínez (2006) afirma que para llegar a la cúspide de la coalición dominante se llega por lazos afectivos y tendencialmente profesionales. No existen los grupos internos dentro de Movimiento Ciudadano, situación que contradice a la izquierda en donde “la formación de fracciones, habitualmente ideológicas, ha sido bastante común” (Martínez, 2006: 105). Aunque no existan grupos formalmente constituidos la coalición dominante existe y perdura. La coalición dominante es la condición de equilibrio que conjuga elementos personales y normativos para la distribución de incentivos.

En el caso del Estado de México los líderes de MC son David Cheja Alfaro, Juan Abad de Jesús, Emilio Ulloa Pérez, entre otros, el último fue un destacado líder perredista que era considerado como una de las “estrellas de oriente” debido a su peso político en esa zona del Estado.

La creación de MORENA es bastante similar a MC, en cuanto dependen de un liderazgo centralizado. Andrés Manuel López Obrador, se convirtió en una figura importante y emblemática para el PRD, y en conjunto para los partidos de izquierda. Su mayor auge lo tuvo como candidato a la presidencia en 2006, en donde aprovechó en un primer momento los ataques por parte del expresidente Vicente Fox y capitalizó los cuestionamientos negativos a su favor.

Resulta ambiguo el hecho de que la formación de López Obrador no sea en las

filas de la izquierda sino dentro del Revolucionario Institucional, partido en donde aprendió y se relacionó con grandes figuras políticas de la época, pero también en donde surgieron conflictos que después como miembro de la izquierda saldrían a flote. Su enlace con la política fue el poeta Carlos Pellicer quien aprovechó la coyuntura de 1968 para formar un grupo de jóvenes que se interesaran por la lectura; Andrés Manuel mostró un gusto por la historia política de México.

Durante los inicios de su participación activa en la política fue un verdadero promotor de los derechos de los indígenas, en específico de los Chontales, le gustaba recorrer las comunidades y acercarse a ellos, además de pedir siempre consejos y someter a votación las acciones más importantes. Su cambio consistía en movilizar a los jóvenes para recorrer el Estado con la intención de renovar totalmente a los comités seccionales, después se establecerían 1200 comités con cinco puestos y para lograrlo se realizaron más de mil asambleas. Posterior a la creación se les capacitaba y se les pedía el pegar una hoja en la plaza pública para que los ciudadanos pudieran anotar las obras que consideraban más relevantes, su premisa era “regresar el poder a las bases” (Zepeda, 2011: 67). Gozaba de una legitimidad dentro de una parte del PRI, tanto que algunos lo consideraban como un secretario de gobierno paralelo pues mostraba grandes capacidades de negociación al momento de resolver conflictos. Fue su amigo Graco Ramírez quien le ofreció la candidatura a la gubernatura de

Tabasco por el Frente Democrático Nacional, cargo que rechazó en las primeras ocasiones pero que terminó por aceptar, lo que causó conmoción entre los círculos políticos del Estado, pues sabían de la influencia que aun causaba en la región.

En esa primera participación electoral le fueron reconocidos al FDN el 22% de los votos, una suma muy alta para una nueva opción política y de izquierda, el poder de convocatoria de Andrés Manuel no se había terminado. Entre acusaciones de fraude electoral logró poner nerviosos a Salvador Neme Castillo (candidato del PRI) y a Roberto Madrazo Pintado (dirigente estatal), pues su carácter reaccionario siempre le ha caracterizado. Sus colaboradores afirman que este suceso de 1988 fue decisivo para que López Obrador se fascinara por los actos públicos de pueblo en pueblo (Zepeda, 2011: 70).

En las elecciones de 1991 logró pequeños triunfos en las alcaldías que no fueron reconocidos de inmediato, se necesitó organizar una marcha a la Ciudad de México, en donde fueron recibidos por Manuel Camacho (Regente) y Marcelo Ebrard (Secretario). Finalmente, se le reconocen dos municipios (Cárdenas y Nacajuca), situación que lo catapultó como un actor político de carácter nacional y al mismo tiempo hace que Roberto Madrazo se convierta en el líder indiscutible del priismo en Tabasco.

Nuevamente intenta ganar la gubernatura de Tabasco, pero el triunfo es otorgado a Roberto Madrazo, si bien perdió en su Estado

ganó en atención a nivel nacional, su figura como un líder del perredismo se incrementó. Dicha situación le permitió ganar tiempo, después la Jefatura de la Ciudad de México por el Partido de la Revolución Democrática fue lo que sin duda lo convirtió en uno de los presidenciables para el año 2006.

Ese recorrido por el país trajo como consecuencia la formación de pequeños y numerosos grupos que más tarde le dieron cuerpo al Movimiento Regeneración Nacional. Realmente este se conforma por los movimientos que López Obrador fue armando a través de los últimos 5 años, sin duda una característica que lo diferencia de cualquier partido político creado por la izquierda mexicana. Antes de su reconocimiento como partido político que le fue otorgado por unanimidad del Consejo General del INE el 9 de julio de 2014 (Morena. Estado de México, 2014), participó apoyando al PRD en varias partes de la República, ya que su origen se remonta al 2011 como una asociación civil (García, 2011). Una de las debilidades de MORENA es que el liderazgo recae en Andrés Manuel López Obrador, su movimiento tiene una gran fortaleza: la organización social, sin embargo, ésta se ve disminuida debido a que la voluntad que prevalece es la de su líder, restándole poder y participación a la base, en donde reside su fuerza.

A través de su participación en la vida política nacional, ha conocido diferentes personajes de los cuales se ha rodeado para desempeñar su trabajo, así ha establecido diferentes redes. Su círculo más cercano está conformado por gente que ha participado con

anterioridad. En este caso se ubica a César Yáñez, René Bejarano, Nicolás Mollinedo, Romana Sierra Bárcena, Federico Arreola, Alejandro Encinas Rodríguez y Marcos Ramírez. Su segundo círculo lo conforman Ignacio Marván, Jesusa Rodríguez, Bertha Elena Luján Uranga, Martha Pérez Bejarano, Raquel Sosa Elízaga, Laura Itzel Castillo, Claudia Sheinbaum Pardo, Ana Cristina Laurell y José Agustín Ortiz Pinchetti, en su mayoría estos son analistas o bien han trabajado con él en otras ocasiones.

Su tercer círculo lo integran personajes que se encuentran vinculados a la academia y la cultura, ellos participan en la revisión y detalles de su Proyecto alternativo de Nación: Arnaldo Córdova, Enrique González Pedrero, Luis Javier Garrido, José María Pérez, Lorenzo Meyer, Rogelio Ramírez de la O, Armando Bartra, Julio Scherer Ibarra, Rolando Cordera, David Ibarra Muñoz, Luis Mandoki, Luis Linares, Genaro Góngora Pimentel y Víctor Flores Olea (Elecciones, 2011), este último círculo resulta importante debido a que le permite mantenerse dentro de la opinión pública y el debate.

En el Estado de México los líderes importantes de MORENA son Rosendo Marín Díaz, Yeidckol Polevnsky Gurwitz e Higinio Martínez Miranda, el primero de ellos con 38 años de militancia perredista que decide cambiar de partido político y la segunda reconocida empresaria que participó como candidata a Gobernadora por el Estado de México en el 2005. Higinio Martínez Miranda, reconocido líder del perredismo mexiquense decide abandonar las filas del sol azteca en

donde tenía su propio grupo, el Grupo de Acción Política (GAP) con fuertes raíces en el municipio de Texcoco y se cambia a MORENA argumentando problemas con el PRD estatal. Estos tres personajes más Pedro Centeno y Félix Santana, dirigentes estatales de MORENA forman la coalición dominante en el Estado de México que sin duda tiene que negociar con el liderazgo de López Obrador.

MORENA significó grandes rupturas para el perredismo mexiquense porque no sólo convenció a líderes importantes sino también a regidores, como sucedió en el caso de Texcoco, en donde “Los regidores Rafael Lemus, Iván Pavel Martínez, el ex regidor Francisco Garay, así como el precandidato a la presidencia municipal, Ricardo Arellano, señalaron que se afilian a Morena para crear un frente político y ciudadano para impedir que Antorcha modifique el nivel de vida de la población texcocana y se transforme en un sitio de marginación y pobreza” (Quadratin, 2015).

La ascendencia de Andrés Manuel López Obrador en el perredismo mexiquense se aprecia también en otros personajes y en la imposición de estos para participar por distintos cargos públicos, como el caso de Yeidckol Polevnsky Gurwuitz, quien fue candidata a gobernadora (2005) y senadora de la República (2006-2012) por el PRD y participó como candidata de Morena a la presidencia municipal de Naucalpan.

Higinio Martínez Miranda compitió por la Alcaldía de Texcoco y la ganó, es el único triunfo de MORENA en territorio mexiquense, una importante suma de capital político para

el partido de López Obrador, Martínez Miranda tiene experiencia y conocimiento sobre la negociación política, lo que significa fortaleza para MORENA en Texcoco y debilidad para el perredismo.

Otro personaje más es Felipe Rodríguez Aguirre, quien fungió como secretario general del PRD en el estado de México, diputado local (2003 a 2006) y federal en la LVII Legislatura, además de liderar la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ, por sus siglas) y por MORENA participó como candidato a la presidencia municipal de Nezahualcóyotl.

Otros experredistas son Maurilio Hernández González, quien fue coordinador del Grupo parlamentario del PRD en LV Legislatura del estado de México (2003-2006), senador suplente por la LXI Legislatura y candidato del PRD a la presidencia municipal de Tultitlán en 2009, como miembro de MORENA fue nuevamente candidato a la alcaldía en el 2015; Francisco Tenorio Contreras, fue el candidato a presidente municipal de Valle Chalco por MORENA; Engels López Barrios, candidato a presidente municipal en Ecatepec; Tranquilino Lagos Buenabad, candidato a alcalde en los Reyes la Paz y Adrián Galicia Salceda, quien fue alcalde de Chicoloapan y en mayo de 2011 renunció a su militancia en el PRD, participó como candidato por Morena para presidente municipal.

También solicitaron su registro como militantes de MORENA, los dirigentes de la agrupación denominada Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ) y ex

diputados, Felipe Rodríguez Aguirre y Raúl Hernández López, ambos originarios de Nezahualcóyotl y con antecedentes perredistas. La UPREZ se consideraba como uno de los grupos internos más fuertes del perredismo mexiquense, sin embargo, el predominio de la corriente NI a nivel nacional dentro del PRD así como la figura mesiánica de Andrés Manuel López Obrador provocaron numerosas escisiones del perredismo mexiquense. Un aspecto que comparten los partidos de nueva creación o bien de aquellos que se consideran como minoritarios es que existen condiciones inequitativas en la competencia electoral, por lo tanto, la lucha por el poder se torna mucho más complicada para aquellos.

En el caso de MORENA se vio beneficiada por las renunciaciones de varios miembros perredistas que se sumaron al liderazgo de Andrés Manuel López Obrador, situación que repercute favorablemente en el avance electoral obtenido por MORENA en el Estado de México.

La formación de la coalición dominante, las negociaciones establecidas entre sus miembros determinan en gran medida los triunfos o derrotas electorales de cada partido político en la entidad. El siguiente apartado aborda los resultados electorales del 2012 y 2015 en las elecciones de Ayuntamientos.

La coalición dominante, por lo tanto, no es un órgano formal del partido que encuentre su acta de nacimiento en un documento específico, es una expresión real de poder, que se conforma a partir de las interacciones

que se establecen y se reconozcan, al interior y exterior de un grupo como es el partido político. La coalición dominante no es única e inamovible, por el contrario, se adapta a partir de las diversas interacciones que se manifiestan. Estas relaciones son importantes para la formación de coaliciones electorales, selección de candidatos y la nominación de los mismos, entre otros muchos procesos de decisión y gestión de incentivos.

RESULTADOS ELECTORALES PARA ALCALDÍAS MEXIQUENSES, 2012-2015

En junio de 2012 en el Estado de México se llevaron a cabo elecciones para cambiar las Diputaciones locales, las alcaldías y la Cámara de Diputados federal. Los partidos políticos que participaron a nivel local fueron siete: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Movimiento Ciudadano (MC), y el Partido Nueva Alianza (PANAL). Entre estos hicieron coaliciones, Comprometidos por el Estado de México (Integrada por PRI, PVEM y PANAL), Movimiento Progresista (PRD, PT y MC), El cambio verdadero (PRD, PT), Unidos es Posible (PRD y MC) y Morena (PT y MC).

El 07 de junio de 2015 se renovaron en el Estado de México las 125 alcaldías y los 45 Distritos electorales locales, más los 40 Distritos electorales federales. Participaron 11 partidos políticos: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática

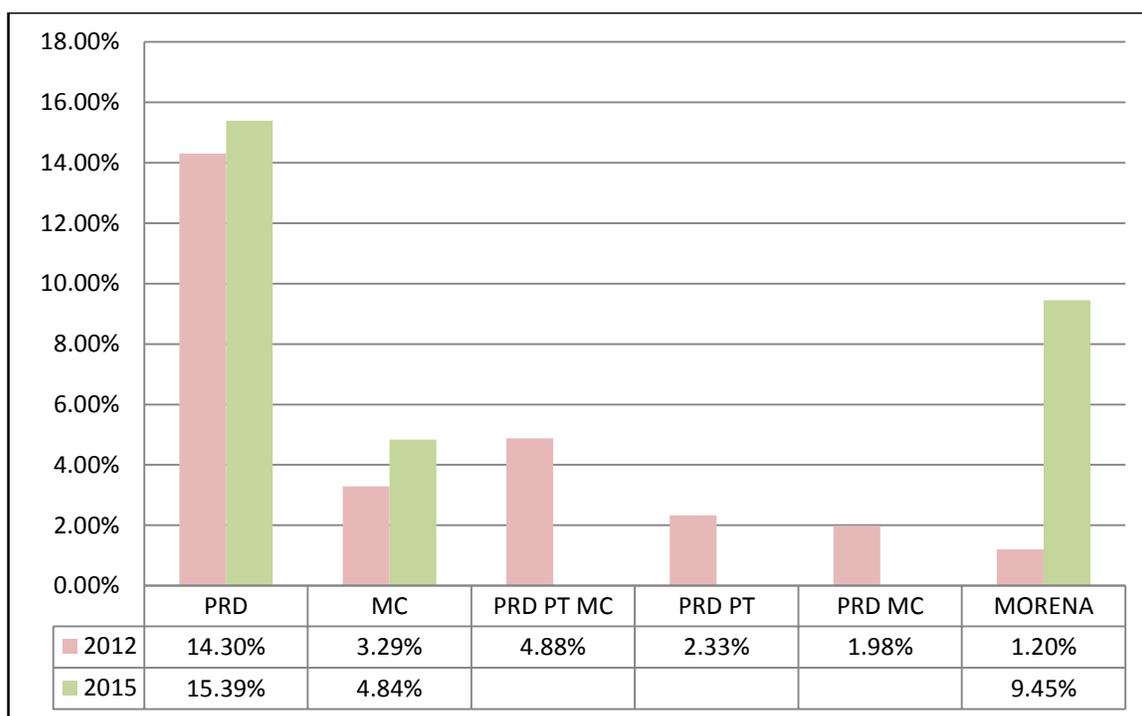
(PRD), Partido del Trabajo (PT), Partido Verde Ecologista de México (PVEM),

Movimiento Ciudadano (MC), Partido Nueva Alianza (PANAL), Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), Partido Encuentro Social (PES), Partido Humanista (PH) y el Partido Futuro Democrático (PFD), este último de origen y alcance estatal.

Además, de los partidos políticos se presentaron dos coaliciones, en 37 municipios

se integró la alianza El Estado de México nos una conformada por el PAN y el PT, en 93 municipios estuvo la coalición parcial integrada por el PRI, PVEM y el PANAL. También participaron ocho candidatos independientes en igual número de municipios (Cfr. IEEM, 2015a: 26).

GRÁFICA 1
RESULTADOS ELECTORALES EN PORCENTAJES DE AYUNTAMIENTOS, ESTADO DE MÉXICO (2012-2015)



Elaboración propia con información de IEEM (2015).

Como el objetivo de este trabajo de investigación es analizar los resultados electorales de los partidos de la izquierda mexiquense, se presenta la GRÁFICA 1, que muestra los resultados que obtienen los

partidos en estudio, no se consideran a los demás partidos políticos ni a todas las coaliciones que en su momento se presentaron.

En el año 2012 es una elección concurrente, el PRD obtiene el 14.3% del total estatal,

seguido por la coalición Movimiento Progresista conformado por PRD, PT y MC, después se encuentra Movimiento Ciudadano con el 3.29% de los votos, El cambio verdadero conformado por PRD y PT logran el 2.33%, la coalición Unidos es posible (PRD y MC) obtienen el 1.98% y finalmente la coalición MORENA (MC y PT), logra el 1.2% de los sufragios estatales.

Los resultados electorales no resultan ser tan grandes por lo que el PRD es gobierno únicamente en 3 municipios (Nezahualcóyotl, Teotihuacán y Valle de Chalco), el Cambio Verdadero resulta ganador al obtener el triunfo en las alcaldías de 6 municipios (Ixtapan de la Sal, San Simón de Guerrero, Santo Tomás de los Plátanos, Tonático, Villa de Allende y Luvianos), MORENA gana en 2 municipios, y el Movimiento Progresista y Unidos es Posible obtienen 1 gobierno municipal cada uno (Tlatlaya y Tultepec, respectivamente).

Para la elección del 2015 hay un aspecto importante y es el hecho de que los partidos políticos analizados en este trabajo no participan en coalición en gran medida por las escisiones del PRD que se suman en su mayoría a MORENA.

El PRD presenta en la elección de 2015 un incremento de 1.9% en su porcentaje electoral al alcanzar el 15.39% del total de sufragios estatales, que le valieron para ser gobierno en los municipios de Amatepec, Capulhuac, Cocotitlán, Donato Guerra, Isidro Fabela, Nextlalpan, Nezahualcóyotl, Ocuilan, San Simón de Guerrero, Tlatlaya, Tultepec, Villa de Allende, Villa Guerrero, Zacazonapan,

Valle de Chalco y Luvianos (IEEM, 2015), a pesar del incremento pequeño en cuanto a porcentaje electoral se refiere, el PRD mexiquense incrementa el número de municipios que gobierna, al pasar de 3 municipios a 16 municipios gobernados por ellos. Situación que permite apreciar la capacidad que tienen los liderazgos locales para poder construir acuerdos y consensos que les permitan el triunfo electoral. Los triunfos electorales están es su mayoría en miembros de NI y ADN.

Movimiento Ciudadano también incrementa su porcentaje electoral en 1.55% al lograr el 4.84% y ser gobierno en el municipio de Tepotzotlán (IEEM), al comparar esta elección con la anterior MC logra al menos un triunfo como partido político sin coalición con el PRD.

El crecimiento más importante es de MORENA que participa por primera vez como partido político y logra el 9.45% del total de votos estatales, un porcentaje nada desdeñable para un partido de nueva creación. Se convierte en gobierno en el municipio de Texcoco, en donde se origina uno de los liderazgos más fuertes que tuvo el perredismo mexiquense con Higinio Martínez Miranda, quien al renunciar al PRD estatal suma toda la estructura de su GAP a MORENA. Este es un ejemplo de la escisión dentro de la coalición dominante del PRD ya que Martínez Miranda fue militante del PRD desde su creación en 1988 hasta el año 2011 y por falta de consensos entre los miembros de la coalición dominante, específicamente con los miembros de Nueva Izquierda y de

Alternativa Democrática Nacional se sale de las filas perredistas.

CONCLUSIONES

El perredismo mexiquense y su coalición dominante sufren la escisión más fuerte de cara al proceso electoral de 2012. Si bien los resultados electorales se incrementan, su fortaleza al interior del partido se ve disminuida al permitir la salida de personajes clave de la coalición dominante.

Las escisiones importantes del PRD repercuten favorablemente en MORENA, su llegada incluye tanto estructura como habilidades políticas de negociación, consenso y vínculos políticos entre diferentes personajes, por lo que la coalición dominante de MORENA en el Estado de México se fortalece con el ingreso de Higinio Martínez Miranda, Rosendo Marín Díaz y Yeidckol Polevnsky Gurwitz. Movimiento Ciudadano mantiene una fuerte dependencia con el liderazgo nacional de Dante Delgado Rannauro, situación que no permite un crecimiento en el Estado de México. MORENA, si bien tiene un liderazgo centralizado en López Obrador, en el Estado de México se mantiene cierta distancia con la coalición dominante nacional, por el predominio de Martínez Miranda en el Estado.

Para el proceso electoral de 2015, el perredismo mexiquense demostró una capacidad de negociación entre los miembros de la coalición dominante que se reflejó en el número de ayuntamientos que ganaron en la elección del pasado 07 de junio de 2015, al incrementar de 3 a 16 alcaldías en donde son

gobierno, estos triunfos electorales no son fortuitos y reflejan el trabajo de la coalición dominante y los diferentes liderazgos locales que establecen alianzas y se fortalecen al interior.

El Partido de la Revolución Democrática y MORENA, mantienen cierta similitud en historia y tipo de liderazgos. Un factor que vincula a los tres partidos en comento es su pasado priista.

BIBLIOGRAFÍA

- ADN Político (2014), *¿Quién es quién en Morena, agrupación encabezada por AMLO?* disponible desde internet [revisado el 10 de agosto de 2015] en formato HTML en <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2014/01/23/quien-es-quien-en-el-movimientoregeneracion-nacional>
- Aguilar Velázquez, J. (2014), *Chuchos y aliados conservan control del PRD*, disponible desde internet [revisado el 10 de agosto de 2015] en formato HTML en <http://todotexcoco.com/noticias?NT=32964>
- Camacho Guzmán, O. (1996), *Durante años se desdeñaron acusaciones que le hacía la oposición* disponible desde internet [revisado el 10 de enero de 2016] en formato HTML en <http://www.jornada.unam.mx/1996/12/18/dante.html>
- Callejón Informativo (2015), *Acredita Juan Zepeda su fortaleza en el PRD mexiquense*, disponible desde internet en formato HTML en <http://noticiasestadodemexico.com.mx/callejon-informativo/122-acredita-juan-zepeda-sufortaleza-en-el-prd-mexiquense.html>
- Cetrade (2016), *Dante A. Delgado Rannauro. Curriculum Vitae*, disponible desde internet [revisado el 10 de enero de 2016] en formato HTML en <http://www.cetrade.org/v2/book/export/html/1038>.
- Corona, E. (2015), *Protestan perredistas contra su partido* disponible desde internet [revisado el 10 de agosto de 2015] en formato HTML en <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=543071&urlredirect=http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=543071>
- Dávila, I. (2015), *PRD mexiquense designará a tres candidatos a edil al no lograr consenso*, disponible desde internet [revisado el 10 de agosto de 2015] en formato HTML en <http://fotosrejas.jornada.com.mx/ultimas/2015/03/3>

- 0/cen-del-prd-mexiquense-designara-atres-candidatos-a-edil-al-no-lograr-consenso-6433.html
- Dávila, I. (2015), *Serán gobernados por la alternancia 46 ayuntamientos mexiquenses*, disponible desde internet [revisado el 10 de agosto de 2015] en formato HTML en <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/06/16/seran-gobernados-por-la-alternancia-46-ayuntamientos-mexiquenses-7214.html>
- Delgado, A. (2012), *Partido y movimiento*, disponible desde internet [revisado el 10 de agosto de 2015] en formato HTML en <http://www.proceso.com.mx/?p=319489>
- Elecciones 2012 (2011), *El grupo de personas que rodean a Andrés Manuel López Obrador*, disponible desde internet en formato HTML en <http://www.eleccion2012mexico.com/candidatos/pr-candidatos/andres-manuel-lopezobrador>
- Excelsior (2015), *Tópicos excelsior. Morena*, disponible desde internet [revisado el 10 de agosto de 2015] en formato PDF en <http://www.excelsior.com.mx/topico/morena>
- García, R. (2011), *López Obrador formaliza a Morena como su estructura para las elecciones*, disponible desde internet en formato HTML en <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/10/02/lopez-obrador-formaliza-a-morena-como-suestructura-para-las-elecciones>
- García, S. (2014), *Renueva dirigencia PRD mexiquense*, disponible desde internet [revisado el 10 de agosto de 2015] en formato HTML en <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=370738&v=3&urlredirect=http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=370738&v=3>
- IEEM (2015), *Resultados electorales*, disponible desde internet [revisado el 10 de agosto de 2015] en formato HTML en <http://www.ieem.org.mx/2015/resultados2015.html>
- Macedo
- IEEM (2015a), *Numeralia del proceso electoral de Diputados locales y Ayuntamientos 2014-2015. Información básica*, disponible desde internet [revisado el 20 de diciembre de 2015] en formato HTML en http://www.ieem.org.mx/numeralia_2015.pdf
- Serna, I. (2015), *Morena, con el mejor debut como partido de izquierda en México*, disponible desde internet [revisado el 10 de agosto de 2015] en formato HTML en <http://mexico.cnn.com/adnpolitico/2015/06/11/morena-con-el-mejor-debut-como-partidode-izquierda-en-mexico>
- Martínez González, V. (2006), "Las ¿fracciones o ficciones? de Convergencia" en Reveles Vázquez, Francisco (coord.), *Partidos emergentes en México* Convergencia, México: Gernika.
- Morena (2014), *Estatuto de Morena*, disponible desde internet [revisado el 10 de agosto de 2015] en formato PDF en http://morenaedomex.org.mx/?wpfb_dl=29
- Morena, (s/f), *Programa Morena. La esperanza de México*, disponible desde internet [revisado el 10 de agosto de 2015] en formato PDF en http://morenaedomex.org.mx/?wpfb_dl=27
- Morena. Estado de México (2014), *Nuestra historia*, disponible desde internet [revisado el 10 de agosto de 2015] en formato HTML en http://morenaedomex.org.mx/?page_id=8
- Movimiento ciudadano (s/f a), *Estatutos de Movimiento Ciudadano*, disponible desde internet [revisado el 10 de agosto de 2015] en formato PDF en http://www.ine.mx/docs/IFEv2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2011/octubre/CGex201110-07/CGe71011rp11_x3.pdf
- Movimiento ciudadano (s/f b), *Declaración de principios*, disponible desde internet [revisado el 10 de agosto de 2015] en formato PDF en http://movimientociudadanodf.org/wpcontent/uploads/2013/07/01_Declaración-de-Principios-Final-PUBLICACION.pdf
- Movimiento ciudadano (s/f c), *Programa de Acción* disponible desde internet [revisado el 10 de agosto de 2015] en formato PDF en http://movimientociudadanodf.org/wpcontent/uploads/2013/07/02_Programa-de-Acción-Final-PUBLICACION.pdf
- Olayo, R. y Pérez Silva, C. (1996), *Encarcelan a Dante Delgado*, [revisado el 15 de enero de 2016] en formato HTML en <http://www.jornada.unam.mx/1996/12/18/aprehend-en.html>.
- Panebianco, A. (2009), *Modelos de partido, España: Alianza Editorial*.
- Plana Mayor (2013), *Inicia desbandada de perredistas al MORENA de AMLO*, <http://planamayor.com.mx/inicia-desbandada-de-perredistas-al-morena-de-amlo/>
- Ramos, F. (2013), *Favorecida Nueva Izquierda con elecciones internas en PRD*, disponible desde internet [revisado el 10 de agosto de 2015] en formato HTML en <http://www.ultra.com.mx/noticias/estado-de-mexico/Local/87628-favorecida-nuevaizquierda-con-elecciones-internas-en-prd.html>
- Redacción AM (2015), *El PRD y el gobernador Eruviel quieren frenar a MORENA: Higinio Martínez*, disponible desde internet [revisado el 10 de agosto de 2015] en formato HTML en <http://www.almomento.mx/el-prd-y-el-gobernador-eruviel-quieren-frenar-amorena-higinio-martinez/>
- Red Política (2014), *Dante Alfonso Delgado Rannauro*, disponible desde internet [revisado el 10 de enero de 2016] en formato HTML en <http://www.redpolitica.mx/yopolitico/perfil/dante-alfonso/delgado-rannauro>.

- Reporte mexiquense (2015). "Hartos de cacicazgos dejan filas del PRD y Encuentro Social" disponible desde internet [revisado el 10 de agosto de 2015] en formato HTML en <http://www.reportemexiquense.com/politica/hartos-de-cacicazgos-dejan-filas-de-prd-yencuentro-social/>
- Reveles Vázquez, F. (2006). "Origen y desarrollo de CONVERGENCIA: los problemas del crecimiento" en Reveles Vázquez, Francisco (coord.), Partidos emergentes en México CONVERGENCIA, México: Gernika.
- Rodríguez Aceves, N. (2015). "Morena asesta al PRD el peor descalabro de su historia" disponible desde internet [revisado el 10 de agosto de 2015] en formato HTML en <http://www.siempre.com.mx/2015/06/morena-asesta-al-prd-el-peor-descalabro-de-suhistoria/>
- Salazar, París A. (2015). "Ex perredistas y cercanos a AMLO acaparan candidaturas en MORENA" disponible desde internet [revisado el 10 de agosto de 2015] en formato HTML en <http://lasillarota.com/ex-perredistas-y-cercanos-a-amlo-acaparan-candidaturas-en-morena#.Ve8nCX1mpLE>
- Santiago, M. (2014). "Se van perredistas a MORENA en Texcoco; no quieren que Antorcha gobierne" disponible desde internet [revisado el 10 de agosto de 2015] en formato HTML en <https://edomex.quadratin.com.mx/Se-van-perredistas-a-Morena-en-Textcoco-noquieren-que-Antorcha-gobierne/>.
- Zepeda Patterson, J. (2011). "Andrés Manuel López Obrador. La revancha" en Zepeda Patterson, Jorge (coord.). Los suspirantes 2012, México: Temas de hoy.

LA PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO: LA ENCUESTA NACIONAL DE CALIDAD E IMPACTO GUBERNAMENTAL 2015

THE PERCEPTION OF CORRUPTION IN MEXICO: THE NATIONAL SURVEY ON QUALITY AND GOVERNMENT IMPACT 2015

José Juan Sánchez González¹

RESUMEN

La corrupción es un fenómeno de diversos órdenes y consecuencias, que interesa lo mismo a los gobiernos como a los organismos internacionales. Es importante conocer las diferentes formas de evaluar y percibir este fenómeno; los gobiernos han implementado diversas opciones para autoevaluarse en este sentido. La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental –como instrumentos de medición- es resultado de esta política pública de percepción de la corrupción.

Palabras clave: percepción, corrupción, políticas públicas, evaluación, encuestas.

ABSTRACT

Corruption is a phenomenon of various orders and consequences, which concerns governments and international organizations alike. It is important to know the different ways of evaluating and perceiving this phenomenon; Governments have implemented various options for self-assessment in this regard. The National Quality and Government Impact Survey - as measuring instruments - is the result of this public policy of perceiving corruption.

Key words: perception, corruption, public policies, evaluation, surveys.

Adscripción de autor(es).

Recibido: 14 de junio 2017/Aceptado 22 septiembre 2017.

INTRODUCCIÓN

Las encuestas son herramientas de análisis objetivo sobre la materia de percepción de corrupción, brindan certeza en la información y permite la elaboración de políticas públicas orientadas a la prevención de la corrupción en la administración pública (INEGI, 2014c:10). Se ha consolidado cada vez más el uso de encuestas como método para registrar y tratar de medir actitudes de la población respecto a diversas cuestiones de interés público, como la corrupción (Juárez, 2006: 241). Sin embargo, es un hecho que ninguno de los instrumentos para medir la corrupción está libre de problemas. Una de las mayores dificultades en la investigación sobre corrupción ha sido la falta de una base

empírica sólida (Del Castillo, 2001: 383). Salvo esta consideración conceptual, aún con sus limitaciones, las encuestas son instrumentos de medición confiables para conocer la percepción de la corrupción (Sánchez, 2013a: 35).

En general, existen dos grandes tipos de encuestas para determinar el grado de cumplimiento: primero, las encuestas de satisfacción ciudadana y calidad del gobierno –la Encuesta *Gallup World Gallup* (WCP), la Encuesta Nacional de Valores (WVS), *Eurobarómetro*, *Latinobarómetro*- que buscan determinar la percepción que tienen los ciudadanos sobre la calidad del gobierno; y segundo, existen encuestas sobre la percepción de la corrupción –el Índice de Percepción de la Corrupción de

Transparencia Internacional, Índice de Pagadores de Sobornos (IPS), Barómetro Global de Corrupción- a nivel mundial, que se enfocan en la medición de la corrupción. En general, los índices de corrupción mantienen al problema como un asunto prioritario en la agenda internacional, pero también plantean cuestiones riesgosas con respecto a la manera de medir (Johnston, 2006: 31).

En México, existen algunos antecedentes de encuestas nacionales de satisfacción ciudadana y calidad del gobierno que empiezan a medir la corrupción (INEGI, 2014c: 13-14). La Encuesta Nacional de Salud que realiza el Instituto Nacional de Salud, la cual evalúa la calidad de los servicios y su accesibilidad, y la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Mexicana aplicada dos años a partir de 2001 (Sánchez, 2013^a: 37). Con los resultados, Transparencia Mexicana construyó el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Aunque existen otros antecedentes, esta última era la encuesta más representativa de percepción de la corrupción en ese momento.

En este contexto, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) realizó por primera vez la Encuesta Nacional de la Calidad e Impacto Gubernamental 2011 (ENCIG), la cual presenta la percepción ciudadana, sobre el desempeño de los gobiernos en México (INEGI, 2012: 1, 9). Esta encuesta derivó de tres fuentes desarrolladas en este contexto mundial. Primero, se retoma el modelo de la encuesta de satisfacción canadiense denominada Citizens First que

realiza el *Institute for Citizen-Centred Service* para elaborar estrategias de mejora de los servicios que proporciona el gobierno de aquel país (INEGI, 2012: 9). Segundo, para la medición de la corrupción, el INEGI consideró la metodología propuesta por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Y tercero, retomaron el modelo de la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Mexicana en el que se enlistan los trámites específicos a los que las personas recurren con mayor frecuencia (INEGI, 2014c: 23).

La corrupción es un tema multifactorial, complejo y diverso. Para efectos de este artículo, se conceptualiza a la corrupción administrativa como aquella que se da en el ámbito de la administración pública, y en particular, en el ejercicio de los servidores públicos. La corrupción administrativa es la forma en que los servidores públicos se apropian de lo público para un beneficio privado quebrantando la ley (Sánchez, 2013a). La corrupción se caracteriza por el abuso de los deberes de los servidores públicos para obtener beneficios propios y quebrantando la ley (Diego, 2005: 57). Algunos lugares comunes de la corrupción son las áreas de compras, adquisiciones, aduanas, emisión de licencias y permisos; trámites y pagos, entre otros.

La corrupción de la administración pública se ve como una desviación en la conducta de los funcionarios, que se aparta de las normas establecidas para ponerse al servicio de intereses personales (Sánchez, 2012). Como fenómeno social, la corrupción en el servicio

público puede definirse como la transformación de la función pública en fuente de enriquecimiento ilícito. Muchas son las modalidades que puede asumir el uso ilegal de lo público para beneficio privado: soborno, extorsión, manipulación del mercado, malversación, especulación con fondos públicos, uso de información privilegiada, entre otras (Álvarez, 2005: 65). La corrupción administrativa es la que se realiza “en el proceso de llevar a la práctica las políticas y reglas públicas de la burocracia” (Del Castillo: 2001: 277).

La corrupción en la administración pública constituye un grave problema, toda vez que distorsiona los objetivos de las políticas públicas; desperdicia y redistribuye recursos hacia actividades socialmente poco productivas, y crea inestabilidad y desconfianza en el gobierno (Roemer, 2003: 246). La corrupción administrativa no es entonces solamente una falta o delito que transfiera recursos de un grupo a otro dentro de la sociedad. En su conjunto es un problema social que lastima las instituciones y merma al Estado de Derecho, al no respetarse la ley y operar en perjuicio del entorno político, económico y social en un país.

El propósito del artículo es describir los resultados de la ENCIG 2015, recuperando la ENCIG (2013), y la ENCIG (2011), a fin de describir la percepción de la corrupción como *focus* de análisis en la administración pública. Con el propósito de abordar la percepción de la corrupción según la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), 2015, se presenta en tres apartados.

Primero, se revisan de manera sucinta los resultados de la ENCIG (2011) es la primera encuesta para medir la calidad de los servicios públicos y la percepción de la corrupción.

Segundo, se describen los datos duros de la ENCIG (2013) en su componente de percepción de la corrupción, para mostrar la importancia del problema en los tres niveles de gobierno.

Tercero, se describen los resultados de la ENCIG (2015) que mide la corrupción, la tasa de incidencia y la tasa de prevalencia de la corrupción. Cuarto, se establecen algunas implicaciones de la ENCIG en la percepción de la corrupción administrativa en la coyuntura actual de la administración pública. Por último, se destacan algunas conclusiones previas en materia de corrupción.

PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN: ENCUESTA NACIONAL DE CALIDAD E IMPACTO GUBERNAMENTAL (ENCIG) 2011

La ENCIG (2011) es la primera encuesta institucional en la que se mide la calidad de los servicios públicos, los trámites y pagos más representativos a nivel nacional, pero, sobre todo, cuenta con una metodología para medir la percepción de la corrupción administrativa en la realidad mexicana. Su relevancia reside en el hecho de que, aunque hay antecedentes de otros ejercicios parecidos por instituciones oficiales, la ENCIG es el primer esfuerzo gubernamental sistemático para contar con datos cuantitativos efectivos.

En otro momento, ya fueron descritos los resultados de la ENCIG (2011) comparados con los datos del Índice Nacional de

Corrupción y Buen Gobierno elaborados por Transparencia Mexicana (Sánchez, 2013b). En esta oportunidad, nos interesa destacar los resultados de las ENCIG (2013 y 2015) y las implicaciones que tiene para la administración pública en materia de percepción de la corrupción administrativa. Un primer dato representativo, se refiere a los problemas más importantes para los ciudadanos mexicanos. En relación con los principales problemas que perciben los ciudadanos a nivel nacional, el

69.2% considera a la “Inseguridad y delincuencia” como el principal problema que aqueja a su entidad, seguido del “Desempleo” con el 54.6% y la “Corrupción” con el 52.5%. En cuarto lugar, “Pobreza” con el 39.9%, lo que denota que es más importante la “Corrupción” y después la “Pobreza”. Ver Tabla No. 1.

TABLA NO. 1
PERCEPCIÓN SOBRE LOS PROBLEMAS MÁS IMPORTANTES EN LAS ENTIDADES (NACIONAL)

Problema	Porcentaje
Inseguridad y delincuencia	69.2
Desempleo	54.6
Corrupción	52.5
Pobreza	39.9
Mal desempeño del gobierno	27.4
Mala atención en centro de salud y hospitales	15.7
Mala aplicación de la ley	15.1
Baja calidad de la educación pública	13.1
Descoordinación entre niveles de gobierno	9.6
Desastres naturales	2.0
Otros	0.5

Fuente: elaboración propia a partir de INEGI (2012: 10).

En segundo lugar, los resultados de la ENCIG 2011, muestran que los trámites mejor evaluados son: “Inscripción al sistema de educación universitaria estatal” con 8.5, así como el “Pago ordinario de luz”, la “Inscripción a educación pública básica” y el “Pago ordinario de agua potable” con una valoración de 8.4. Por el contrario, los peores evaluados

son los “Trámites ante un juzgado o tribunal estatal” con 6.1, la “Solicitud de servicios públicos (como pavimentación o alumbrado público)” con 6.0 y los “Trámites ante el ministerio público” con 5.9 de calificación (INEGI, 2011: 1-5), tal como lo muestra el Tabla No. 2.

TABLA NO. 2
TRÁMITES Y SERVICIOS MAYOR Y MENOR CALIFICADOS

Nivel	Evaluación de trámites y servicios	Porcentaje
Mayor calificación	Inscripción al sistema de educación universitaria estatal”	8.5
	Pago ordinario de luz”	8.4
	“Inscripción a educación pública básica”	8.4
	“Pago ordinario de agua potable”	8.4
	“Pago del predial”	8.3
	“Declaración de impuestos ante el SAT”	8.2
Menor calificación	“Permiso de uso de suelo”	6.4
	“Trámites de aduana”	6.3
	“Solicitud de una pipa de agua”	6.1
	“Trámites ante un juzgado o tribunal estatal”	6.1
	“Solicitud de servicios públicos (como pavimentación o alumbrado público)”	6.0
	“Trámites ante el ministerio público”	5.9

Fuente: elaboración propia a partir de INEGI (2012: 4).

En tercer lugar, con respecto a la calidad de los servicios públicos por orden de gobierno, el 67.2% opina que la calidad de los servicios públicos estatales es “Buena”, mientras que el 67% selecciono esta opción para los servicios públicos municipales y delegaciones, y el 58.7% para los servicios públicos federales.

La calificación que se obtienen en la calidad de los servicios públicos a nivel federal es inferior, a la que se otorga a nivel municipal o delegacional y al estatal. Ver Tabla No. 3.

TABLA NO. 3
PERCEPCIÓN DE CALIDAD DE SERVICIOS PÚBLICOS POR ORDEN DE GOBIERNO

Calidad de servicios públicos	Percepción			
	Muy buenos	Buenos	Malos	Muy malos
Municipales o delegaciones	3.5	67.0	25.0	4.3
Estatales	1.9	67.2	25.5	3.3
Federales	3.4	58.7	29.9	5.4

Fuente: elaboración propia a partir de INEGI (2012: 12).

En cuarto lugar, por lo que se refiere al lugar donde se realizaron los trámites para acceder a los servicios públicos, el 74.3% realizó su trámite o servicio a través de una oficina de gobierno o tesorería, en tanto que sólo el 25.1% lo hizo a través del uso de medios auxiliares y de la oferta del gobierno electrónico (banco, supermercado, módulo automático e internet). En particular, sólo el 0.9% de los usuarios lo realizaron a través de Internet. Estos datos muestran un área de oportunidad para continuar impulsado el gobierno electrónico, buscando que los ciudadanos cuenten con instrumentos efectivos y viables para una interconexión con el gobierno mediante las TIC's aplicadas a la administración pública.

Por lo que se refiere a la frecuencia en que se presenta la corrupción, los datos aportados por la ENCIG (2011) muestran que a nivel nacional el 91.8% considera que la corrupción es una práctica "Muy Frecuente y Frecuente" en la Policía; seguido de los Partidos Políticos con 88.6%; los Diputados y Senadores con 85.1%; y los Ministerios Públicos con un 81.8%. Llama la atención que en este rubro los Empresarios alcancen una calificación de 64.7%. Mientras, que, por otro lado, se estima que, en las Iglesias, el Ejército y la Marina estas cifras oscilan en menor medida en 29.1%, 28.5% y 19.4%, respectivamente. De acuerdo con estos datos, se consideran estas organizaciones como menos corruptas. Ver Tabla No. 4.

TABLA NO. 4
PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN EN DIVERSOS SECTORES (NACIONAL)

Sectores	Muy frecuente	Frecuente	Total
Policía	66.2	25.6	91.8
Partidos Políticos	53.8	34.8	88.6
Diputados y Senadores	49.5	35.6	85.1
Ministerios Públicos	43.0	38.8	81.8
Empresarios	21.6	43.1	64.7
Oficinas de Aduanas	28.8	32.7	61.5
Hospitales públicos	11.3	29.0	40.3
Universidades públicas	10.1	28.1	38.2
Escuelas públicas	8.2	27.6	35.8
Iglesias	7.0	22.1	29.1
Ejército	7.4	21.1	28.5
Marina	4.3	15.1	19.4

Fuente: elaboración propia a partir de INEGI (2012: 5).

A partir de la ENCIG (2011) se estima que, a nivel nacional, el 34.3% considera que el grado de ocurrencia de prácticas de corrupción en los gobiernos municipales o delegacionales es “Muy Frecuente”; estatalmente es de 35.2%; y en el gobierno federal del 37.6%. Aunque los datos son muy

parejos, la percepción de la corrupción es muy recurrente en el nivel federal, seguido del gobierno estatal y después del gobierno municipal o delegacional. Ver Tabla No. 5.

TABLA NO. 5
GRADO DE OCURRENCIA DE LA CORRUPCIÓN POR ORDEN DE GOBIERNO

Grado de ocurrencia	Percepción			
	Muy frecuente	Frecuente	Poco frecuente	Nunca
Gobierno municipal o delegacional	34.3	48.1	13.9	1.1
Gobierno estatal	35.2	47.8	13.2	1.2
Gobierno federal	37.6	43.9	13.5	1.5

Fuente: elaboración propia a partir de INEGI (2012: 13).

La ENCIG (2011) permite mostrar aquellos trámites o servicios públicos que no requieren de soborno (“mordida”) para que sean

proporcionados a los ciudadanos, se trata, de servicios públicos con una incidencia menor de soborno. Ver TABLA No. 6.

TABLA NO. 6
PORCENTAJE DE PERSONAS QUE REALIZARON UN TRÁMITE O SERVICIO SIN NECESIDAD DE HABER PAGADO UN SOBORNO MENOR INCIDENCIA (PARTE 1)

Trámite o servicio	Sin soborno	Con soborno
Trámite de acceso a servicios de salud estatal	100.0	0.0
Inscripción a programas sociales federales	99.9	0.1
Pago ordinario del servicio de luz	99.9	0.1
Pago ordinario de servicio de agua potable	99.9	0.1
Afiliación o citas ante IMSS o ISSSTE	99.9	0.1
Pago de predial	99.9	0.1
Inscripción educación universitaria estatal	99.8	0.2
Declaración de impuestos ante el SAT	99.6	0.4
Solicitud de pasaporte	99.3	0.7
Trámites del Registro Federal de Contribuyentes	99.3	0.7
Solicitud de servicios públicos (pavimentación, etc.)	99.2	0.8
Pago de tenencia vehicular	99.1	0.9
Conexión de agua o drenaje	98.9	1.1
Inscripción a educación pública	98.7	1.3
Trámite de créditos para la adquisición de vivienda	98.6	1.4
Trámite de documentos en el Registro Civil	98.5	1.5

Fuente: elaboración propia a partir de INEGI (2012: 14).

También existe un listado de trámites o servicio público que requieren de un soborno (mordida) con mayor incidencia, en los que va desde un 2.7% hasta un 37.3%. Estos servicios públicos son un punto de referencia

para que los diversos niveles de gobierno establezcan medidas para contener, mejorar y combatir la corrupción. Se trata de los servicios públicos más susceptibles de corrupción. Ver Tabla No. 7.

TABLA NO. 7
PORCENTAJE DE PERSONAS QUE REALIZARON UN TRÁMITE O SERVICIO SIN NECESIDAD DE HABER PAGADO UN SOBORNO MAYOR INCIDENCIA (PARTE 2)

Trámite o servicio	Sin soborno	Con soborno
Trámite de licencia de manejo estatal	97.3	2.7
Trámite en un juzgado o tribunal	97.2	2.8
Trámite de registro de vehículos	96.9	3.1
Conexión de energía eléctrica	96.8	3.2
Solicitud de constancias de libertad de gravamen	96.3	3.7
Trámites de aduana	95.5	4.5
Permisos para vender en vía pública	91.7	8.3
Trámites ante el ministerio público	89.2	10.8
Solicitud de una pipa de agua	87.9	12.1
Permiso de uso de suelo	80.8	19.2
Infracciones al estacionarse	72.1	27.9
Infracción por incidente de tránsito	64.6	35.4
Faltas administrativas	62.9	37.3

Fuente: elaboración propia a partir de INEGI (2012: 8).

A partir de la encuesta se estima que a nivel nacional el 34.0% considera que la corrupción aumentará en los municipios y delegaciones para el 2012, mientras que en las entidades federativas esta cifra se ubica en 34.6%. La percepción de la corrupción tomando en

cuenta estos datos duros, muestra que los mexicanos consideran que la corrupción es un fenómeno permanente y que seguirá igual en los gobiernos locales o delegaciones en un 41.0% y en un 41.8% en el nivel federal en el siguiente año. Ver Tabla No. 8.

TABLA NO. 8
PERCEPCIÓN SOBRE EL COMPORTAMIENTO DE LA CORRUPCIÓN PARA EL SIGUIENTE AÑO

Nivel de gobierno	Percepción			
	Aumentará	Seguirá igual	Disminuirá	No existirá
Municipio o delegación	34.0	41.0	20.6	0.3
Entidad federativa	34.6	41.8	20.3	0.1

Fuente: elaboración propia a partir de INEGI (2012: 14).

La aportación de las encuestas sobre percepción ciudadana de la corrupción en México –ENCBG y ENCIG- son determinantes para comenzar a analizar y conocer las modalidades y servicios públicos que son susceptibles de sobornos, ya que esta será un punto relevante para combatir la corrupción administrativa en los tres niveles de gobierno en México. Solo estudiando de manera ordenada y sistemática las formas de corrupción administrativa, se podrá proponer alternativas para su combate efectivo. La administración pública mexicana en el corto y mediano plazo deberá elaborar nuevas propuestas útiles para que el fenómeno de la corrupción sea controlable, castigado conforme al marco legal y tienda a disminuir (Sánchez, 2013a: 34).

**PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN:
ENCUESTA NACIONAL DE CALIDAD E
IMPACTO GUBERNAMENTAL (ENCIG)
2013**

La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2013, proporciona información sobre las percepciones de la población acerca de la corrupción, así como de las experiencias de corrupción de la población en pagos de servicios públicos, en trámites, solicitudes de servicio y contacto con autoridades (INEGI, 2014a: 1). Representa el segundo levantamiento de esta encuesta y tiene como propósito actualizar la información recabada en el levantamiento de 2011, para que los gobiernos tengan información de la percepción de los ciudadanos sobre su desempeño y puedan crear políticas públicas

que beneficien a los gobernados (INEGI, 2014b: 2).

En un comparativo entre la ENCIG 2011 y 2013, la percepción de los mexicanos es que la corrupción ocupa el tercer lugar dentro de los temas relevantes de la agenda nacional. En 2013, en primer lugar, la población considera a la inseguridad y delincuencia con un 70.4%, como el problema más importante que aquejaba en su entidad federativa, seguido del desempleo con un 51% (INEGI, 2014a: 41). El tema de la percepción de la corrupción en 2011 alcanzaba un 52.5%, mientras que disminuye en un 48.5% en 2013. Lo relevante es que siga ocupando un lugar significativo dentro de las preocupaciones cotidianas de los ciudadanos, lo cual permite inferir, que no se han realizado acciones relevantes para disminuir la percepción de la corrupción administrativa. Ver TABLA no. 9.

La ENCIG (2013) mide resultados de la calidad de servicios públicos y la percepción de la corrupción (INEGI, 2014a: 42). Aunque no está explícita la hipótesis, los resultados muestran que en la medida en que se mejore la calidad en los servicios públicos se puede disminuir la corrupción administrativa. Las mediciones en los servicios mejor calificados, la calidad en la atención y el cumplimiento de la normatividad de los servicios públicos, son elementos que pueden contribuir a que se detenga o se disminuya la frecuencia de la corrupción administrativa en la atención a los ciudadanos.

A continuación, se describen uno de los rubros de la ENCIG (2013) correspondiente a

la percepción de la corrupción. Cabe señalar que en materia de calidad en el servicio público, la encuesta aporta datos por servicio (agua potable, alumbrado público, recolección de basura, calles y avenidas, autopistas y carreteras) y otros relevantes (educación pública primaria, en universidades o

universidades tecnológicas, servicio de salud en el IMSS, ISSSTE, Seguro Popular). No obstante, nuestro interés es describir la percepción de la calidad de los servicios públicos prestados por la administración pública en los tres ámbitos de gobierno y la percepción de la corrupción.

TABLA NO. 9
COMPARATIVO DE LA PERCEPCIÓN SOBRE LOS PROBLEMAS MÁS IMPORTANTES (NACIONAL)

Problema	Porcentaje 2011	Porcentaje 2013
Inseguridad y delincuencia	69.2	70.4
Desempleo	54.6	51.0
Corrupción	52.5	48.5
Pobreza	39.9	39.3
Mal desempeño del gobierno	27.4	30.8
Mala atención en centro de salud y hospitales	15.7	17.9
Mala aplicación de la ley	15.1	8.3
Baja calidad de la educación pública	13.1	14.0
Descoordinación entre niveles de gobierno	9.6	7.2
Falta de rendición de cuentas	n.d.	3.5
Desastres naturales	2.0	1.9
Otros	0.5	0.3

Fuente: elaboración propia a partir de INEGI (2012: 10) e INEGI (2014: 41).

La exploración de la corrupción intenta conocer las situaciones en las que los ciudadanos hicieron pagos extraoficiales o dieron sobornos como condición para obtener o facilitar la provisión del servicio público, evitar una sanción u obtener algún otro beneficio, esto con el fin de hacer estimaciones sobre los trámites y servicios en los que las prácticas de corrupción se dan con más frecuencia y los costos que la corrupción le genera a esa misma población (INEGI, 2014c: 43).

La corrupción administrativa ha sido objeto de un estudio histórico en la administración

pública mexicana, donde las encuestas nos permiten conocer la dimensión y los alcances del problema (Sánchez, 2013a). En este momento, lo relevante es destacar que los datos cuantitativos son herramientas útiles para diseñar e impulsar nuevas políticas públicas que contribuyan a la prevención de la corrupción.

La percepción sobre la situación de corrupción en México es la interpretación del informante sobre la situación de este fenómeno en diversas instituciones o sectores. La percepción sobre corrupción con frecuencia por sectores a nivel nacional

señala que el 89.7% de la población considera que la corrupción es una práctica muy frecuente o frecuente en las policías, seguido de los partidos políticos y el Ministerio Público con un 84.4% y 78.4%, respectivamente (INEGI, 2014: 44). También destacan los gobiernos estatales con un 77.2%, los Diputados y Senadores con un 77.0%, los

gobiernos municipales con un 75.8% y el gobierno federal con un 75.6%. Mientras que los sectores menos frecuentes son las instituciones religiosas con un 29.4%, los compañeros de trabajo con un 26.5%, los vecinos con un 19.6% y los familiares con un 17.5%. Ver TABLA No. 10.

TABLA NO. 10
COMPARATIVO DE LA PERCEPCIÓN SOBRE FRECUENCIA DE CORRUPCIÓN EN DIVERSOS SECTORES (MUY FRECUENTE Y FRECUENTE)

Sectores	2011	2013
Policía	91.8	89.7
Partidos Políticos	88.6	84.4
Ministerios Públicos	81.8	78.4
Gobiernos estatales	n.d.	77.2
Diputados y Senadores	85.1	77.0
Gobiernos municipales	n.d.	75.8
Gobierno federal	n.d.	75.6
Institutos electorales	n.d.	66.5
Sindicatos	n.d.	66.4
Jueces y magistrados	n.d.	65.0
Empresarios	64.7	63.5
Medios de comunicación	n.d.	62.3
Oficinas de Aduanas	61.5	n.d.
Hospitales públicos	40.3	43.6
Universidades públicas	38.2	42.0
Escuelas públicas	35.8	37.2
Ejército y Marina*		33.9
Instituciones religiosas	29.1	29.4
Compañeros de trabajo	n.d.	26.5
Vecinos	n.d.	19.6
Familiares	n.d.	17.5

Fuente: elaboración propia a partir de INEGI, 2012: 5 e INEGI, 2014a: 44.

(*) En la ENCIG (2011) el ejército alcanzaba el 21.1% y la Marina el 15.1%, es decir, estaban separados los datos.

Por primera vez en el país, la ENCIG (2013) aborda el tema de la corrupción en el sector público, proporcionando la tasa de prevalencia y la tasa de incidencia, es decir, la primera corresponde a la proporción de población que tuvo contacto con un servidor público y la segunda, se refiere a sí vivió una

experiencia de corrupción (INEGI, 2014: 3). La encuesta estima que, a nivel nacional, la tasa de la población que tuvo contacto con algún servidor público y tuvo alguna experiencia de corrupción fue de 12,080 por cada 100,000 habitantes (INEGI, 2014a: 48). Ver TABLA No. 11.

TABLA NO. 11
TASA DE PREVALENCIA DE CORRUPCIÓN POR CADA 100,000 HABITANTES

Concepto	Tasa de prevalencia
Tasa de población por cada 100 000 habitantes que cree o ha escuchado existe corrupción en los trámites que realizó durante 2013	47 604
Tasa de población por cada 100 000 habitantes a la que algún conocido le refirió actos de corrupción en los trámites que realizó durante 2013	31 990
Tasa de prevalencia de corrupción al realizar un trámite personal durante 2013	12 080

Fuente: elaboración propia a partir de INEGI, 2014a: 48.

A partir de los datos de la ENCIG (2013) se estima a nivel nacional, la tasa de prevalencia de corrupción por cada 100,000 habitantes es de 12,080 (INEGI, 2014: 49). Encima de la media nacional existen 10 estados con mayor tasa de prevalencia en corrupción: San Luis

Potosí (17,987); Distrito Federal (17,985); Estado de México (16,308); Chihuahua (14,675); Tabasco (13,656); Quintana Roo (13,939); Jalisco (13,041); Tlaxcala (12,761); Michoacán (12,495); y Oaxaca (12,439). Ver TABLA No. 12.

TABLA NO. 12
TASA DE PREVALENCIA DE CORRUPCIÓN POR CADA 100 000 HABITANTES

Entidades	Tasa de incidencia de corrupción	Entidades	Tasa de incidencia de corrupción
Nacional	12 080		
Aguascalientes	6 247	Morelos	7 676
Baja California	11 581	Nayarit	7 744
Baja California Sur	6 688	Nuevo León	6 328
Campeche	8 388	Oaxaca	12 439
Coahuila	8 099	Puebla	11 105
Colima	6 153	Querétaro	7 420
Chiapas	8 309	Quintana Roo	13 939
Chihuahua	14 675	San Luis Potosí	17 987
Distrito Federal	17 985	Sinaloa	9 883
Durango	7 453	Sonora	5 075
Guanajuato	9 237	Tabasco	13 656
Guerrero	5 734	Tamaulipas	6 036
Hidalgo	8 212	Tlaxcala	12 761
Jalisco	13 041	Veracruz	9 225
México	16 308	Yucatán	9 587
Michoacán	12 495	Zacatecas	11 255

Fuente: elaboración propia a partir de INEGI, 2014: 49.

Es la región centro (Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala) la de mayor tasa de prevalencia de

corrupción con 15,510 actos, muy por encima de la tasa nacional. Ver TABLA No. 13.

TABLA NO. 13
EXPERIENCIA DE CORRUPCIÓN POR TIPO DE TRÁMITE, POR REGIÓN

Regiones	Tasa de prevalencia de corrupción nacional	Tasa de prevalencia de corrupción en trámites del gobierno federal	Tasa de prevalencia de corrupción en trámites del gobierno estatal	Tasa de prevalencia de corrupción en trámites del gobierno municipal
Estados Unidos Mexicanos	12 080	1 736	21 763	11 773
Región Centro	15 510	3 089	29 354	12 214
Región Noreste	8 048	584	15 314	10 135
Región Noroeste	10 593	586	18 060	13 413
Región Occidente	10 674	992	18 570	12 654
Región Sureste	10 221	2 068	18 119	8 741

Fuente: elaboración propia a partir de INEGI, 2014a: 50.

La Región Centro está comprendida por el Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala.

- 1) La Región Noreste está comprendida por los estados de Coahuila, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Tamaulipas.
- 2) La Región Noroeste está comprendida por los estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Sinaloa y Sonora.
- 3) La Región Occidente está comprendida por los estados de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro y Zacatecas.
- 4) La Región Sureste está comprendida por los estados de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

La ENCIG (2013) estima que la prevalencia de corrupción fue del 12.1%; mientras que la incidencia de corrupción por cada 100 mil habitantes fue de 24,724, cifra que expresa el total de experiencias de corrupción registradas en pagos, trámites y solicitudes de servicios públicos, así como otro tipo de contactos con servidores públicos durante 2013 (INEGI, 2014a: 3). Sin embargo, existen 13 estados que se encuentran por arriba de la tasa de incidencia nacional: Chihuahua (44,006); Morelos (41,501); Puebla (39,890); Quintana Roo (37,310); Baja California (36,112); Jalisco (32,437); Guerrero (31,384); San Luis Potosí (31,904); Distrito Federal (30,891); Guanajuato (28,422); Oaxaca (27,195); Zacatecas (26,729); y Estado de México (24,824). Ver TABLA No. 14.

La ENCIG (2013) midió las experiencias de la población al enfrentar una situación de corrupción. Por tipo de trámite, el de mayor porcentaje de experiencias de corrupción fue el contacto con autoridades de seguridad pública que registró un 50.6%, seguido del de permisos relacionados con la propiedad, con un 24.8%. También destacan los trámites ante el Ministerio Público con un 21.8%, así como trámites en juzgados o tribunales con un 20.1%. Mientras que los trámites con menor experiencia de corrupción fueron: trámite de pasaporte con un 1.7%; pago ordinario de servicio de luz con un 1.2%; pago ordinario del servicio de agua potable y pago de predial, ambos con un 1.0%; atención médica programada con un 0.5%; y atención médica de urgencia con un 0.4%. Ver TABLA No. 15.

TABLA NO. 14
TASA DE INCIDENCIA DE CORRUPCIÓN POR CADA 100 000 HABITANTES

Entidades	Tasa de incidencia de corrupción	Entidades	Tasa de incidencia de corrupción
Nacional	24 724		
Aguascalientes	8 456	Morelos	41 501
Baja California	36 112	Nayarit	16 824
Baja California Sur	9 463	Nuevo León	8 745
Campeche	15 268	Oaxaca	27 195
Coahuila	22 349	Puebla	39 890
Colima	10 687	Querétaro	12 877
Chiapas	11 298	Quintana Roo	37 310
Chihuahua	44 006	San Luis Potosí	31 904
Distrito Federal	30 891	Sinaloa	20 045
Durango	9 570	Sonora	9 458
Guanajuato	28 422	Tabasco	20 115
Guerrero	31 384	Tamaulipas	11 274
Hidalgo	13 027	Tlaxcala	21 718
Jalisco	32 437	Veracruz	14 843
México	24 824	Yucatán	18 505
Michoacán	20 752	Zacatecas	26 729

Fuente: elaboración propia a partir de INEGI, 2014a: 51.

TABLA NO. 15
CONTACTOS CON LAS DIFERENTES INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES POR TIPO DE TRÁMITE, PAGO O SERVICIO PÚBLICO, SEGÚN EXPERIENCIAS DE CORRUPCIÓN

Trámite, pago o servicio público	Porcentaje
Contacto con autoridades de seguridad pública	50.6
Permisos relacionados con la propiedad	24.8
Otros pagos, trámites o solicitudes (1)	21.9
Trámites ante el Ministerio Público	21.8
Trámites en juzgados o tribunales	20.1
Trámites del servicio de energía eléctrica	15.1
Derivado de llamadas de emergencia a la policía	14.8
Trámites vehiculares	13.2
Trámites municipales (2)	11.8
Trámite para abrir una empresa	9.2
Servicios municipales (3)	8.0
Pago de tenencia o impuesto vehicular	4.6
Créditos de vivienda o programas sociales	4.0
Trámites en el Registro Civil	3.2
Trámites fiscales	3.1
Trámite de pasaporte	1.7
Pago ordinario del servicio de luz	1.2
Pago ordinario del servicio de agua potable	1.0
Pago predial	1.0
Atención médica programada	0.5
Atención médica de urgencia	0.4

Fuente: elaboración propia a partir de INEGI, 2014: 52.

- I. **Otros pagos, trámites o solicitudes**, como solicitud para tala o poda de árboles, permisos para traslados, cremación, deposito o exhumación de cadáveres, solicitud para realizar un evento en áreas

- públicas, atención en el Centro de Control Animal (vacunas, multas por recuperación de mascota, adopción) entre otros.
- II. **Trámites municipales**, se refiere a permisos para vender en la vía pública, conexión o regulación del servicio de agua potable y drenaje.
 - III. **Servicios municipales**, se refiere a pavimentación, reparación de calles, alumbrado público, mantenimiento de parques y jardines, pipas de agua potable, entre otros.

La encuesta detectó la situación en relación con la corrupción si el ciudadano obró directamente o por medio de un tercero, o si el servidor público insinuó o arregló la situación de tal forma que el informante se encontrara en una “encrucijada” que pudiera haber propiciado una mordida o soborno. “Es importante destacar que la insinuación de una mordida o soborno es en realidad una práctica muy frecuente, ya que es rara la situación en la que el servidor público le solicita al ciudadano directamente este dinero, regalo o favor” (INEGI, 2014c: 44).

De acuerdo con datos empíricos, es posible presuponer que, en algunas áreas de intercambio de bienes entre gobierno y particulares demandantes, bajo determinadas condiciones, se favorecería la gestación de oportunidades de corrupción. Por tanto, es razonable establecer que, si un funcionario tiene una alta discrecionalidad administrativa, bajo monitoreo, y si además el sistema judicial es pésimo y las penas por corrupción son extraordinariamente bajas, tendrá incentivos altos para asumir conductas corruptas. Los incentivos elevan o reducen costos y, por ello, inhiben o estimulan orientaciones en un sentido u otro (Millán y Mancini, 2006: 204).

Los datos emitidos por la ENCIG (2013) muestran la satisfacción de servicios públicos confiables, con la menor corrupción y que son apreciados por los ciudadanos. Al mismo

tiempo, demuestran que las tasas de prevalencia e incidencia en corrupción mexicanas son áreas de oportunidad que los tres niveles de gobierno deben tomar en cuenta para mejorar la calidad de los servicios públicos y contribuir en la prevención de la corrupción. Existen entidades que en materia de corrupción se destacan por su recurrencia, pero algunas no han realizado acciones efectivas, preventivas y contundentes para disminuir la percepción de la corrupción administrativa.

Por ello, los esfuerzos para combatir la corrupción no se deben centrar de manera exclusiva en la corrupción política y en los presupuestos para implementar su combate. De igual importancia es la creación de una burocracia honesta y competente que sea capaz de cumplir con las políticas de manera justa y que sea eficiente (Rose-Ackerman, 2001: 225). El servicio civil de carrera en la administración pública, basada en el mérito, la experiencia y la capacidad profesional es una vía para combatir la corrupción en el servicio público.

PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN: ENCUESTA NACIONAL DE CALIDAD E IMPACTO GUBERNAMENTAL (ENCIG) 2015

La ENCIG (2015) permite comprobar que, durante ese año, la corrupción se ubicó en el segundo lugar de los problemas que

preocupan más a los mexicanos con 50.9%, por detrás de inseguridad y delincuencia que alcanzó 66.4 por ciento. Así como permite conocer la experiencia de la población al enfrentar una situación de corrupción (INEGI, 2016: 2-3). Cabe destacar que en los anteriores levantamientos de la ENCIG (2011 y 2013) la corrupción ocupaba el tercer lugar, lo que representa que en la ciudadanía hay una mayor percepción de la corrupción como problema público. Los casos de exgobernadores que han sido acusados de diversos delitos federales de corrupción han aumentado la condena a la corrupción pública.

La ENCIG (2015) tiene entre otros objetivos la de “medir la percepción sobre la situación de la corrupción en México durante 2015”. Para alcanzar este objetivo, evalúa la calidad de los servicios públicos –básicos, de baja

demanda, pagos, trámites de alta frecuencia, trámites de baja frecuencia, solicitudes de servicios y actos de autoridad- a nivel nacional con un tamaño de la muestra de 38,000 viviendas. Mientras que, para la medición de la corrupción, se utilizó un método de medición desde la perspectiva de la víctima (INEGI, 2016: 6).

En el TABLA No. 16, se establece que la tasa de prevalencia de corrupción fue de 12,590 víctimas por cada 100 mil habitantes; mientras que la incidencia fue de 30,097 actos por corrupción por cada 100 mil habitantes (INEGI, 2016: 3). Aunque a nivel de entidades, hay casos que están por encima de la media en ambas tasas o de forma diferenciada, lo que permite establecer entidades con mayor o menor corrupción. Ver TABLA No. 16.

TABLA NO. 16
TASA DE INCIDENCIA DE CORRUPCIÓN POR CADA 100 000 HABITANTES 2015

Entidades	Víctimas de corrupción por cada 100,000 hab. (prevalencia)	Actos de corrupción por cada 100,000 hab. (Incidencia)	Entidades	Víctimas de corrupción por cada 100,000 hab. (prevalencia)	Actos de corrupción por cada 100,000 hab. (Incidencia)
Nacional	12 590	30 097			
Aguascalientes	8 302	20 186	Morelos	20 092	29 740
Baja California	14 127	24 351	Nayarit	7 084	9 879
Baja California Sur	11 210	31 604	Nuevo León	7 891	16 292
Campeche	9 791	17 460	Oaxaca	12 418	19 414
Coahuila	11 097	20 350	Puebla	12 266	28 296
Colima	7 551	9 230	Querétaro	13 074	28 905
Chiapas	8 736	14 116	Quintana Roo	13 085	18 186
Chihuahua	17 621	36 472	San Luis Potosí	10 909	15 684
Ciudad de México	16 167	25 889	Sinaloa	18 144	58 232
Durango	14 292	23 365	Sonora	14 097	33 256
Guanajuato	7 253	17 259	Tabasco	12 048	16 343
Guerrero	10 352	14 819	Tamaulipas	8 152	10 441
Hidalgo	14 728	26 962	Tlaxcala	13 174	28 711
Jalisco	14 351	22 332	Veracruz	6 952	10 461
México	12 278	62 160	Yucatán	13 630	21 584
Michoacán	16 321	29 144	Zacatecas	6 810	13 252

Fuente: elaboración propia a partir de (INEGI, 2015: 124).

En la ENCIG (2015), el mayor porcentaje en experiencias de corrupción fue el contacto con autoridades de seguridad pública que registró el 55.2%, seguido de los trámites ante el

Ministerio Público con 23.7% por ciento. Ambas actividades se colocan con las de mayor posibilidad de corrupción pública, ver Tabla No. 17.

TABLA NO. 17
COMPARATIVO DE LA CORRUPCIÓN POR TIPO DE TRÁMITE, PAGO O SERVICIO PÚBLICO

Trámite, pago o servicio público	ENCIG 2013	ENCIG 2015
Contacto con autoridades de seguridad pública	50.6	55.2
Trámites ante el Ministerio Público	21.8	23.7
Trámite para abrir una empresa	9.2	22.3
Trámites en juzgados o tribunales	20.1	21.8
Permisos relacionados con la propiedad	24.8	16.4
Trámites vehiculares	13.2	14.8
Otros pagos, trámites o solicitudes (1)	21.9	12.9
Trámites municipales (2)	11.8	11.8
Trámites del servicio de energía eléctrica	15.1	8.1
Pago de tenencia o impuesto vehicular	4.6	5.9
Servicios municipales (3)	8.0	5.1
Créditos de vivienda o programas sociales	4.0	5.0
Trámites en el Registro Civil	3.2	3.7
Pago ordinario del servicio de luz	1.2	3.1
Trámites fiscales	3.1	3.0
Trámite de pasaporte	1.7	2.8
Trámite de educación pública	nd	2.6
Llamadas de emergencia a la policía	14.8	2.4
Atención médica de urgencia	0.4	1.3
Atención médica programada	0.5	1.2
Pago ordinario del servicio de agua potable	1.0	1.2
Pago predial	1.0	0.9

Fuente: elaboración propia a partir de INEGI, 2015: 125.

- I. **Otros pagos, trámites o solicitudes**, como solicitud para tala o poda de árboles, permisos para traslados, cremación, depósito o exhumación de cadáveres, solicitud para realizar un evento en áreas públicas, atención en el Centro de Control Animal (vacunas, multas por recuperación de mascota, adopción) entre otros.
- II. **Trámites municipales**, se refiere a permisos para vender en la vía pública, conexión o regulación del servicio de agua potable y drenaje.
- III. **Servicios municipales**, se refiere a pavimentación, reparación de calles, alumbrado público, mantenimiento de parques y jardines, pipas de agua potable, entre otros.

Se estima que la tasa de prevalencia de corrupción fue de 12,590 víctimas por cada 100 mil habitantes. Por región geográfica la que corresponde a la región centro es la más alta con una tasa de prevalencia de 13,291 de víctimas de corrupción (INEGI, 2016: 3). Los

contactos con autoridades varían por región, pero siguen siendo los de contacto con autoridades de seguridad pública y trámites ante el Ministerio Público los más altos, por lo que estos son áreas de mejora en la prestación de los servicios públicos. Ver Tabla No. 18.

TABLA NO. 18
TASA DE PREVALENCIA DE CORRUPCIÓN POR REGIONES 2015

Región	Víctimas de corrupción por cada 100,00 hab.(Prevalencia)	Región	Víctimas de corrupción por cada 100,00 hab. (Prevalencia)
Nacional	12 590	Región Noreste	15 747
Contacto con autoridades de seguridad pública	55 215	Contacto con autoridades de seguridad pública	59 418
Trámites ante el Ministerio Público	23 677	Trámites ante el Ministerio Público	18 819
Trámites para abrir una empresa	22 339	Trámites para abrir una empresa	15 554
Trámites en juzgados o tribunales	21 808	Trámites en juzgados o tribunales	12 184
Región Centro	13 921	Región Occidente	11 633
Contacto con autoridades de seguridad pública	56 048	Contacto con autoridades de seguridad pública	52 925
Trámites ante el Ministerio Público	46 976	Trámites ante el Ministerio Público	25 946
Trámites para abrir una empresa	41 254	Trámites para abrir una empresa	21 827
Trámites en juzgados o tribunales	36 934	Trámites en juzgados o tribunales	17 298
Región Noreste	9 534	Región Sureste	10 173
Contacto con autoridades de seguridad pública	53 102	Contacto con autoridades de seguridad pública	51 059
Trámites ante el Ministerio Público	19 240	Trámites ante el Ministerio Público	19 654
Trámites para abrir una empresa	17 919	Trámites para abrir una empresa	14 862
Trámites en juzgados o tribunales	15 667	Trámites en juzgados o tribunales	14 397

Fuente: elaboración propia a partir de INEGI, 2015; 126.

- 1) La Región Centro está comprendida por el Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala.
- 2) La Región Noreste está comprendida por los estados de Coahuila, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Tamaulipas.
- 3) La Región Noroeste está comprendida por los estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Sinaloa y Sonora.
- 4) La Región Occidente está comprendida por los estados de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro y Zacatecas.
- 5) La Región Sureste está comprendida por los estados de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

La ENCIG permite estimar que, en 2015, el costo total a consecuencia de la corrupción en la realización de trámites, pagos, solicitudes de servicios públicos y otros contactos con autoridades, fue de \$6,418 millones de pesos, lo que equivale a \$2,799 pesos por persona afectada. Mientras que, el costo a

consecuencia de corrupción en el contacto con autoridades de seguridad pública fue de \$1,002 millones de pesos, lo que representa \$972 pesos por persona afectada. Por otra parte, el costo de corrupción en la realización de trámites vehiculares fue de \$267 millones de pesos, lo que equivale a \$612 por persona afectada.

TABLA NO. 19
COSTO DE LA CORRUPCIÓN EN TRÁMITES, PAGOS Y SOLICITUDES DE SERVICIOS PÚBLICOS

Contacto con autoridades y trámites vehiculares	Costo a consecuencia de corrupción	Promedio de costo a consecuencia de corrupción
Nacional	6 418 824 589	2 799
Contacto con autoridades de seguridad pública	1 002 486 545	972
Trámites vehiculares	267 544 944	612

Fuente: INEGI 2015; 127.

La conformación de las tasas de prevalencia e incidencia de la corrupción a nivel nacional y estatal permite conocer la proporción de ciudadanos que tuvo contacto con un servidor público y vivió una “experiencia de corrupción”. Por un lado, ambos instrumentos de medición pueden contribuir a realizar estimaciones más sustentadas para contribuir en conocer el nivel, incidencia y costo de la corrupción en la realidad mexicana.

Por el otro lado, está claro que las políticas de prevención en la corrupción suelen tener efectos más positivos que aquellas que buscan perseguir a los delincuentes. En materia de políticas públicas, la prevención es la herramienta más valiosa para favorecer una administración pública eficiente y transparente; favoreciendo procesos de selección de trabajadores, evitando *cotos* de poder y lagunas jurídicas, generando proyectos de largo plazo y, sobre todo, brindando resultados a la ciudadanía, se puede evaluar el desempeño general de una

administración y sus funcionarios. La prevención permite que el monitoreo sea casi automático, que el trabajador se sienta orgulloso de su función y comprometido con su labor. En la administración pública, el establecimiento de un servicio civil de carrera dotaría a los servidores públicos de una certeza laboral y eliminaría la incertidumbre sobre los ingresos futuros (Roemer, 2003: 272).

Pero aunado a la efectiva prevención en su etapa de control, se debe realizar la aplicación de la ley sin distinciones y con un marco legal apropiado al tipo de delitos que se trate. La construcción y diseño del Sistema Nacional Anticorrupción,¹³ que se encuentra en formación desde que fue aprobado en 2016, deberá realizar tanto un control preventivo como un control sancionatorio que permita controlar, sancionar y aplicar la ley tanto a servidores públicos como a ciudadanos que participen en conductas corruptas.

¹³ Cabe señalar que, en febrero de 2014 el pleno de la Cámara de Senadores aprobó el dictamen que dispone la reforma a los artículos 73, 107, 109, 113, 114 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales prevén la creación de la CNA como un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios (Añorve, 2014: 2). Además, como parte de la reforma política se creó una Fiscalía

Anticorrupción dentro de la Procuraduría General de la República (PGR), la cual no se ha avanzado por la falta de la aprobación de la ley secundaria correspondiente. Por su parte, la CNA quedó limitada sólo en materia administrativa para el combate la corrupción y aún se encuentra en proceso de aprobación (Elizondo, 2014: 1-2).

IMPLICACIONES DE LA ENCIG 2015 EN EL ESTUDIO DE LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA MEXICANA

La primera implicación de los datos resultados de la ENCIG (2015) es que se trata de una contribución del INEGI a la medición de la calidad de los servicios públicos y a la percepción de la corrupción en los mismos, para contar con parámetros “cuantitativos” que permitan conocer la dimensión y repercusión de la corrupción en los ciudadanos en sus trámites, pagos o servicios públicos. El estudio de los datos, su interpretación y la difusión de los mismos, contribuyen a identificar “áreas de mayor corrupción” lo que representa una “corrupción negra”, donde tanto ciudadanos como autoridades reconocen que debe combatirse las formas de corrupción que se presenten.

Otra implicación es que contribuye a colocar el tema del combate de la corrupción administrativa como tema de la agenda pública gubernamental. Por ello, es necesario eliminar las prácticas corruptas y las influencias del proceso político, ya que la administración y la economía pueden ser importantes para quienes la padecen, pero puede tener muy poca importancia para quienes se benefician de ella. Parece que la reforma y la probidad están relegadas a segundo plano en muchas democracias del mundo (Mohabbat, 2001: 269).

El ciclo de combate a la corrupción no puede ser concluido, si la etapa preventiva del control no se hace realidad con un control punitivo de castigo a conductas fuera del marco legal. Tanto el control interno como el control

externo (parlamentario) siguen siendo preventivos y no sancionatorios. La discrecionalidad en el castigo de las conductas corruptas no debe dejarse a criterios políticos o técnicos, lo que supone un desvío de la ley para que se adapte a los criterios de los impartidores de justicia. Ésta también es una modalidad de corrupción, ya que la impunidad también permite fomentar conductas corruptas o fuera de la ley. “Evitar la sanción favorece al trasgresor, y en muchos casos afecta intereses de terceros y perjudica el valor social de la aplicación de la ley” (Juárez, 2006: 268).

Los datos que aporta la ENCIG (2015) son contundentes en materia de percepción de la corrupción:

Se estima que, a nivel nacional, la tasa de prevalencia de corrupción fue de 12,590 víctimas por cada 100 mil habitantes; mientras que la incidencia fue de 30,097 actos por corrupción por cada 100 mil habitantes.

Se estima que, a nivel nacional, el mayor porcentaje en experiencias de corrupción fue el contacto con autoridades de seguridad pública que registró el 55.2%, seguido de los trámites ante el Ministerio Público con 23.7%.

El costo total a consecuencia de la corrupción en la realización de trámites, pagos, solicitudes de servicios públicos y otros contactos con autoridades, fue de \$6,418 millones de pesos, lo que equivale a \$2,799 pesos por persona afectada.

Adicionalmente, si se complementan los datos obtenidos por la ENCIG (2011, 2013) y los resultados del Índice Nacional de

Corrupción y Buen Gobierno (2001, 2003, 2005, 2007 y 2010) elaborados por Transparencia Mexicana, en particular, se halla que de los actos de corrupción los cuales ascienden a 200 millones, el costo promedio

es de \$165.00 y el costo global de la corrupción es de \$32,000 millones de pesos en el 2010, a partir de lo cual se puede inferir la magnitud de la corrupción mexicana. Ver Tabla No. 20.

TABLA No. 20
Resultados de la INCBG 2001-2003-2005-2007-2010

Año	INCBG	Actos de corrupción	Costo promedio	Costo global (mdp)	% de ingreso	% de ingreso (ingreso 1 sm)
2001	10.5	214 millones	\$109.50	\$23,400	6.9%	13.9%
2003	8.5	101 millones	\$107.00	\$10,656	7%	29.5%
2005	10.1	115 millones	\$177.40	\$19,000	8%	24%
2007	10.0	197 millones	\$138.00	\$27,000	8%	18%
2010	10.3	200 millones	\$165.00	\$32,000	14%	33%

Fuente: elaboración propia a partir de la ENCBG (2001, 2003, 2005, 2007, 2010).

Provistos de mayor acceso a la información gubernamental, el público y los medios se han convertido en guardianes más efectivos del servicio público. Cuando las acciones de los servidores públicos son más visibles, también lo son sus errores e infracciones. Podría alegarse que el aparente aumento de infracciones está más en función de una mayor transparencia y escrutinio que en un incremento real de los casos. Lo que antes permanecía oculto en el secreto burocrático ahora está abierto al escrutinio del público y de los medios. Después de todo, una mayor transparencia apuntala la conducta responsable, que es un pilar esencial de la democracia (Bertok, 2001: 373).

Tanto los datos de la ENCIG y los del INCBG, son información que se completa, tanto para medir la calidad de los servicios públicos y la percepción de la corrupción (Sánchez, 2013b). La interpretación de estos

datos expuestos, pueden explicar parte de la percepción de la corrupción a nivel internacional. De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción de 2016 que anualmente realiza Transparencia Internacional –según el cual 0 significa sumamente corrupto y 100 muy transparente– México tiene una calificación de 3.0, lo cual nos coloca en la posición 123 de 177 países evaluados. Además, dentro de las 34 naciones que integran la OCDE, México ocupa el último lugar como una nación donde se presentan muchas prácticas de corrupción, lo cual tiene un impacto en la reducción del crecimiento económico que ronda entre 0.5% y 1% del PIB (Añorve, 2014: 1).

La experiencia internacional demuestra que no puede haber verdadero desarrollo político ni crecimiento económico acelerado y sostenido, ni desarrollo social armónico y justo, si la corrupción sigue ocupando

espacios importantes de la vida de una nación (Álvarez, 2005: 70). La lección de la experiencia reciente en México es que controlar la corrupción es mucho más complejo de lo que creen las democracias con mercados ricos (Johnston, 2006:32).¹⁴ El combate a la corrupción en nuestro país, no solo puede quedar en manos de las autoridades, porque ellos forman parte del círculo vicioso de la corrupción, sino que debe ser dirigido y coordinado por los ciudadanos para verificar que el combate a la corrupción sea verdadero y efectivo. Que del control preventivo pasemos al control sancionatorio y de aplicación de la ley, para que la impunidad deje de ser otra forma de corrupción.

CONCLUSIONES

El análisis de los datos de la ENCIG (2011) destacando los resultados más representativos en la calidad de los servicios públicos y la percepción de la corrupción, permite concluir que, siendo la primera encuesta realizada por un organismo gubernamental, ofreció información cuantitativa sobre la percepción de la corrupción como *focus* de análisis en la administración pública mexicana.

Otro hallazgo que puede inferirse de los datos duros de la ENCIG (2013) en sus dos componentes: calidad y percepción de la corrupción, muestran la importancia del problema en los tres niveles de gobierno. La

creación de la tasa de prevalencia y la tasa de incidencia de la corrupción permite medir el comportamiento de la corrupción administrativa a nivel nacional, federal, estatal y local. En el 2013, la tasa de prevalencia fue de 12,080 por cada 100,000 habitantes, que representa la población que tuvo contacto con algún servidor público y tuvo una experiencia de corrupción. Mientras que la tasa de incidencia fue de 24,724 actos de corrupción por cada 100,000 habitantes.

Los resultados de la ENCIG (2015) en relación a las tasas de prevalencia (12,590) y de incidencia (30,097) demuestran la magnitud de la percepción de la corrupción a nivel nacional, por lo que ante un Sistema Nacional Anticorrupción que todavía no concluye su implementación, es necesario acelerar su proceso para establecer políticas efectivas en todos los órdenes, niveles de gobierno y poderes públicos para combatir la corrupción.

Puede afirmarse que el combate a la corrupción no forma parte de la agenda gubernamental como prioridad de los poderes públicos. Realizar reformas estructurales sin establecer mecanismos efectivos, órganos y legislación especializada contra la corrupción administrativa, puede resultar una “modernización capturada” por todos aquellos grupos y políticos que se han apropiado de lo público quebrantando la ley, es decir, lo que

¹⁴ “El soborno puede ser la forma predominante de corrupción en algunos países (...) pero en otros la extorsión, el nepotismo, los amplios abusos de prebendas, los fraudes en elecciones, impuestos o

aduanas; la confabulación entre el ámbito político y el comercial, o el robo oficial y directo pueden ser los retos más grandes” (Johnston, 2006: 34).

pertenece a todos los mexicanos, para su beneficio propio.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez de Vicencio, María Elena (2005), *La ética en la función pública. Una propuesta para abatir la corrupción institucional en México*. México, Instituto Nacional de las Mujeres, Secretaría de la Función Pública.
- Añorve, Manuel (2014), "El blindaje de la reforma energética". *La Crónica*, México, 24-06-2014.
- Bertok, Janos (2001), "Construcción de una infraestructura de la ética: las experiencias recientes de los países de la OCDE". *En Gestión y Política Pública*. México, CIDE, Volumen X, número 2.
- Del Castillo, Arturo (2001), "Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción". *En Gestión y Política Pública*. México, CIDE, Volumen X, número 2.
- Diego Bautista, Oscar (2005), *La ética y la corrupción en la política y la administración pública*. Madrid, UCM, tesis de maestría.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos (2014), "La comodidad de la corrupción". *Excelsior*, México, 13-06-2014.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2012), "Presenta INEGI Encuesta sobre calidad de trámites y servicios de gobierno". Aguascalientes, Ags., *Boletín de prensa*, Núm. 358/12.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2014a), "Resultados de la Segunda Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2013". Aguascalientes, *Boletín de prensa*, Núm. 264/14.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2014b), *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013: ENCIG. Síntesis metodológica y resultados del levantamiento*. Aguascalientes, INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2014c), *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013: ENCIG. Marco conceptual*. Aguascalientes, INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2015), *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015. ENCIG. Principales resultados*. Aguascalientes, INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2016). "Resultados de la Tercera Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental ENCIG (2015)", *Boletín de prensa*, núm. 246/16. Aguascalientes, INEGI.
- Johnston, Michael (2006), "¿La corrupción en México se encuentra en transición?". En Antonio Azuela (coordinador). *La corrupción en América. Un continente, muchos frentes*. México, UNAM, IIS.
- Juárez González, Leticia (2006). "Percepción y tolerancia social a la corrupción en México" En Antonio Azuela (coordinador). *La corrupción en América. Un continente, muchos frentes*. México, UNAM, IIS.
- Millán, René y Mancini, Fiorella (2006), "México: ambiente y condiciones de la corrupción en el gobierno federal". En Antonio Azuela (coordinador). *La corrupción en América. Un continente, muchos frentes*. México, UNAM, IIS.
- Mohabbat Khan, Mohammad (2001), "Problemas de la democracia: reforma administrativa y corrupción". *En Gestión y Política Pública*. México, CIDE, Volumen X, número 2.
- Roemer, Andrés (2003), "Análisis económico de la corrupción". En Miguel Carbonell, y Rodolfo Vázquez (coordinadores) (2003). *Poder, derecho y corrupción*. México, IFE, ITAM y Siglo XXI.
- Rose-Ackerman, Susan (2001), "Introducción". *En Gestión y Política Pública*. México, CIDE, Volumen X, número 2.
- Sánchez González, José Juan (2013a), *La corrupción administrativa en México*. Toluca, IAPEM.
- Sánchez González, José Juan (2013b). "Percepción de la corrupción en México. Instrumentos de medición y de resultados". *En RAP Revista de Administración Pública*, México, INAP, No. 130, Volumen XLVIII, No. 1.
- Tanzi, Vito (2008), "La corrupción y la actividad económica". En Andrés Solimano, Vito Tanzi y Felipe del Solar. *Las termitas del Estado. Ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo*. Chile, F.C.E., Ciglob.
- Weber Abramo, Claudio (2006), "Naturalezas muertas: percepciones de corrupción versus otros indicadores". En Antonio Azuela (coordinador). *La corrupción en América. Un continente, muchos frentes*. México, UNAM, IIS.