



INSTITUTO NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

# Introducción a la nueva administración pública de México

Volumen I



Ignacio Pichardo Pagaza

INTRODUCCIÓN  
A LA NUEVA  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA DE  
MÉXICO

Volumen 1

*Introducción a la nueva administración pública de México. Volumen I*

Primera edición: febrero, 1984

Primera reimpresión: agosto, 1985

Segunda reimpresión: marzo, 1988

Segunda edición, corregida y aumentada: abril 2002

Corrección: AdrianaJ. Paz Mojica

Diseño de Portada: INAP - Edgar A. Rodríguez Cuevas

ISBN 968-6080-41-4

©Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.  
Km. 14.5 Carretera libre México-Toluca, Col. Palo Alto  
C.P. 05110, Delegación Cuajimalpa, México, D.F.  
Tels. 5081 26 00 Ext. 4308, 4311 Y 4325

El contenido de esta obra es  
responsabilidad del autor y no expresa  
necesariamente el punto de vista del Instituto  
Nacional de Administración Pública, A.C.

México, 2002

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,  
citando la fuente, siempre y cuando no sea con fines de lucro.

# El Presidente: conductor de la administración

# 18

El sector público federal ocupa un ámbito muy importante de la actividad económica de la sociedad mexicana. Las decisiones del presidente de la república en su condición de autoridad mayor del poder ejecutivo tienen una gran influencia en el curso que sigue la sociedad en su conjunto. El origen de la influencia del presidente en el discurrir de la vida de la nación, es uno de los temas que la ciencia política mexicana ha debatido más acaloradamente. En buena medida la respuesta se encuentra en la enumeración de las facultades directas y derivadas de origen constitucional, que se analizaron en los capítulos anteriores. Aunque adicionalmente habrá que añadir otras que son de naturaleza social y específicamente política. La combinación de todas da como resultado la inigualada autoridad presidencial.

**Influencia  
presidencial**

El análisis siguiente se orienta exclusivamente a describir el liderazgo del presidente sobre la administración pública y en modo alguno pretende abarcar la influencia que ejerce sobre el sistema político mexicano.

Con frecuencia se escucha el símil que compara a la administración pública con una pirámide en cuya cúspide se ubica el presidente de la república. Sólo él tiene la visión de conjunto, el panorama completo de la administración; sólo él recibe información de las distintas áreas y, por tanto, únicamente él está en posibilidad de evaluar su implicación en términos de una decisión. En ausencia de un gabinete que colectivamente tome determinaciones que influyan sobre varias áreas de la administración, el presidente debe intervenir decidiendo la política a seguir cuando se involucra a dos o más sectores administrativos.

**El presidente  
es cúspide de  
la pirámide  
administrativa**

De las instituciones creadas por el Estado mexicano, la presidencia es la que se asocia a los momentos de mayor dramatismo en la historia de México. Los grandes avances sociales y políticos del país han estado directamente vinculados a la tarea de los tres congresos constituyentes de 1824, 1857 Y 1917; pero es indudable que ha sido la institución presidencial la que ha modelado el carácter del Estado mexicano desde el ángulo político. Durante el siglo XX y en lo que va de este siglo, a raíz del triunfo de la revolución social de 1910-1917, la personalidad de los presidente ha sido el factor decisivo en la determinación de cómo se inserta en la vida social el Estado mexicano.

El liderazgo de la institución presidencial se ha puesto de relieve en momentos críticos de la historia patria, como la lucha contra el espurio imperio de Maximiliano o la reivindicación de la soberanía nacional sobre sus recursos energéticos en 1938.

A partir de la terminación del movimiento revolucionario, el poder de los presidentes mexicanos ha crecido o si se quiere, el poder de la institución presidencial ha ido en aumento. Se ha acrecentado la participación del sector público en la economía; pero también en materia de política internacional.

Por esta razón las decisiones del presidente tienen repercusiones que trascienden la administración e influyen en la vida cotidiana de los ciudadanos, aun sobre quienes nada tienen que ver, aparentemente, en las funciones del gobierno o de la política.

No era gratuita la reflexión que el pueblo hacía, hasta antes de julio del 2000, en el sentido de que la más importante decisión que un presidente mexicano tenía que enfrentar durante su período sexenal, era elegir al político a quien él daría su apoyo para que se convirtiera en el candidato de su partido a la presidencia de la república. Tan grande era el cúmulo de cuestiones que dependían de las decisiones del presidente mexicano, que la elección del candidato a la presidencia era crucial para la continuidad de la vida nacional.

### **Preeminencia del poder ejecutivo**

En julio de 1997, por vez primera en un siglo, dejó de existir mayoría absoluta en la cámara de diputados. Hasta antes de esa fecha, el ejecutivo era, sin duda, el poder preeminente. Influyó de manera más extensa, profunda y decisiva sobre el rumbo y destino de la colectividad nacional que los otros dos. Esa preeminencia carecía de reconocimiento constitucional, pero la práctica política y administrativa pública se la otorgaban.

## UN ENSAYO CLÁSICO:

En mi criterio, las causas del predominio del presidente mexicano son:

- a) El jefe del partido prodominante, partiro que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- b) El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.
- c) La integración, en buena parte, de la suprema corte de justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.
- d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.
- e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.
- f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.
- g) La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo.
- h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.
- i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado.
- j) El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el distrito federal.
- k) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.

Carpizo Jorge: "El presidencialismo mexicano" 1983. Siglo XXI.

Podríamos llamar efecto de demostración al fenómeno que ocurre en las otras esferas de gobierno, la local y la municipal. En ambos órdenes de gobierno los respectivos titulares del poder ejecutivo, el gobernador y el presidente municipal, participan de la imitación que se le atribuye al ejecutivo federal. Claro está que no es resultado únicamente de una demostración que se adopta o una imitación extralógica; los ejecutivos fuertes a nivel local y municipal son producto de las condiciones que el rápido desarrollo económico regional demanda.

Como resultado de la conjunción de varios factores —a los que se aludirá brevemente— México ha experimentado un cambio significativo en las relaciones de poder político en el seno de su sociedad, durante los últimos años.

Los factores que condujeron a ese cambio fueron, cuando menos, los siguientes:

- La madurez política alcanzada por la sociedad mexicana en los últimos tiempos;
- El largo y exitoso proceso de reforma político electoral durante los años de 1977 a 1996;

**Efectos de demostración**

**Nuevas relaciones de poder en el sistema político**

- El distanciamiento propiciado por el presidente Zedillo respecto del partido que le llevó al poder, el PRI;
- El deseo de la opinión pública de establecer contrapesos efectivos al constante crecimiento del poder presidencial, y;
- La desaparición de la mayoría absoluta en el congreso de la Unión -y su consecuente fortalecimiento- como resultado de las elecciones federales de 1997 y del 2000.

La nueva madurez política de la sociedad mexicana se manifiesta en su participación creciente en los procesos políticos electorales, a nivel local y nacional. Los índices reales de abstención han disminuido gradualmente y las encuestas de opinión ponen de relieve un estado de conciencia cívica y conocimiento político cada vez mayores de la población. Una consecuencia de esta nueva madurez ha sido el fortalecimiento de los partidos anteriormente llamados "de oposición" ante el partido denominado eufemísticamente, "el partido oficial" o sea el PRI. La opinión pública dejó de temer a que candidatos de otros partidos, sin experiencia política real, asumieran el mando de un creciente número de instituciones de la república. Se ha fortalecido así una nueva representatividad política de carácter más incluyente y plural.

En otro capítulo se analizó con cierto detalle el significativo proceso de reforma político-electoral que duró más de quince años. Se mencionó el amplio contenido de las reformas y se enfatizó el método de trabajo para conseguir las que consistieron en el diálogo permanente y la negociación. Estas circunstancias dieron certidumbre, cada vez mayor, a los procesos electorales, federales y locales y propiciaron la participación de los electores.

El distanciamiento deliberado del líder triunfante en una elección —en este caso la presidencial- respecto del partido que lo llevó al poder (el PRI en 1994), independientemente de las razones, produjo, naturalmente, una cierta desconfianza y debilitamiento de su partido. Uno de los resultados de ese alejamiento fue la derrota del PRI en las elecciones para renovar el congreso de la Unión en 1997 (aunque sin duda no fue ese el único factor que la explica). Ese partido perdió la mayoría absoluta y el control de la cámara de diputados. Por lo tanto las iniciativas presidenciales, que anteriormente pasaban sin grandes dificultades por el filtro del congreso, encontraron a partir de ese momento fuerte resistencia en las coaliciones que se formaban al interior del Congreso las cuales lograban, con frecuencia, la mayoría necesaria para derrotar las iniciativas presidenciales. Irónicamente, la inexistencia de mayoría absoluta en el congreso de la Unión lo ha fortalecido. Las iniciativas presidenciales ya no pasan por el congreso de manera casi automática, en un paseo triunfal. Se negocian, se modifican y adicionan o se quedan atrapadas sin aprobación en el limbo de las comisiones congresionales. El poder presidencial experimenta en el congreso mexicano actual, el más fuerte contrapeso imaginable en un sistema no parlamentario.

Se explica ahora más claramente porque la nueva correlación de poder ha acarreado como subproducto o como deliberada intención de la opinión pública, establecer un freno al desbordado presidencialismo que se conoció en México hasta finales del siglo anterior.

No obstante lo expresado en este párrafo, el poder presidencial, la preeminencia del ejecutivo federal sobre los otros poderes, es un importante factor real de la política mexicana actual.

Antes de enunciar los factores que explican la preponderancia del poder ejecutivo federal, conviene señalar que las condiciones de la política del país apuntaban la conveniencia de encontrar elementos de equilibrio y factores que moderaran el crecimiento y el gigantismo del sistema presidencial y su aparato administrativo. Los administradores, los políticos y la opinión pública nacional, buscaban caminos y vertientes que sin destruir el liderazgo necesario del presidente de la república, permitieran a éste compartir y distribuir entre los otros poderes y esferas de gobierno, parte de la muy pesada carga de administrar un Estado y una sociedad cada vez más complejos. Entre las medidas en las que se pensó, destacaba la reforma política, que daría mayor peso al Congreso de la Unión por el camino de la ampliación de su representatividad. También se ha considerado modernizar los procesos de trabajo del Congreso de la Unión, a manera de permitir su participación en la toma de decisiones económicas por la vía presupuestal.

Tal vez una de las estrategias más importantes para atemperar el presidencialismo sería la descentralización de la vida nacional y, especialmente, de la administración pública. No sólo geográficamente, llevando los centros de decisión cerca de los lugares donde ocurren los problemas: descentralizar la administración en el sentido de entregar a los gobiernos locales y municipales facultades, atribuciones, programas, ejecución y recursos que ahora son parte de las funciones del ejecutivo federal.

Un conjunto de factores de carácter jurídico, político y sociológico interactúan para generar el liderazgo, la autoridad y el ascendiente del presidente de la república sobre los otros poderes de la Unión, sobre la administración central y paraestatal y, en verdad, sobre la sociedad entera.

Entre los factores de carácter jurídico sobresalen las amplias facultades constitucionales explícitas (implícitas, que ya fueron estudiadas. Vale la pena recapitular en especial algunas de ellas.

La primera es la facultad de presentar al congreso iniciativas de ley. En la medida que la legislación se vuelve más especializada y aun de naturaleza técnica, el ejecutivo es el poder que mantiene "el momento" en la presentación de iniciativas, porque tiene los equipos humanos y la información necesaria. Aunque los legisladores también disfrutan de esta prerrogativa, no resulta fácil que puedan reunir por sí mismos los conocimientos especializados y multidisciplinarios que exige una moderna iniciativa de ley.

Resulta entonces que las nuevas directrices económicas y sociales implícitas en la legislación surgen, casi invariablemente, del poder ejecutivo. En la mayor parte de los casos el legislativo discute, introduce algunas modificaciones, y finalmente aprueba las iniciativas del ejecutivo. En algunos casos -cada vez más frecuentes- el congreso detiene o "congela" una iniciativa del ejecutivo por considerarla contraria a los intereses que el congreso representa. En síntesis, el ejercicio real de esta facultad, otorga al presidente un amplio margen de liderazgo.

Su calidad de comandante supremo de la fuerza armada de la federación y de la guardia nacional (esta última no ha sido formada por ningún Estado federal en los tiempos recientes) le confiere la facultad de designar a los coroneles y altos jefes del ejército, incluyendo el nombramiento de los comandantes de las diversas zonas militares. Esta circunstancia

## **Necesidad de contrapesos**

## **Elementos que explican la preeminencia del poder ejecutivo federal**

## **Facultad de iniciar leyes**

## **Comandante supremo**



establece una vinculación y una lealtad directas entre el presidente y los militares con mando de tropa en todo el país, no obstante que jerárquicamente dependan del secretario de la defensa nacional.

### **Dirección económica**

Es facultad y obligación del presidente proponer al congreso la política económica incorporada a las iniciativas de ley de ingresos y al presupuesto de egresos de la federación. A esta acción se le conoce con el nombre de la "presentación de los criterios de política económica", documento que acompaña al envío de las iniciativas antes mencionadas. Esta prerrogativa de suyo importante, era crucial cuando se ligaba a la composición política de la cámara de diputados. En efecto, la mayoría parlamentaria mantenía como tradición la defensa total de ambas iniciativas presidenciales, puesto que provenían de quien era el jefe nato del partido mayoritario; de tal suerte, las iniciativas se aprobaban por mayoría pero prácticamente en los mismos términos en que habían sido enviadas a la cámara.

Entre los factores de carácter político que conforman el liderazgo presidencial se mencionan los siguientes:

### **Jefe del partido**

El presidente es el jefe del partido en el poder lo cual significa, en México, que influye en las decisiones electorales básicas de ese partido. Lo anterior es válido tanto ahora para el PAN, en los tiempos que corren, como lo fue para el PRI.

En su calidad de jefe del partido en el poder, su opinión es importante en el proceso interno de selección de candidatos a los principales cargos de elección popular en el país, a saber: candidato a gobernador de estado; a senadores; a la mayoría de diputados federales, especialmente los que no pertenecen al sector obrero; ya los principales municipios del país. Este procedimiento resulta muy eficaz para mantener ascendiente sobre la clase política militante del partido correspondiente. También su opinión es clave para la postulación de los propios dirigentes del partido.

### **Nombramientos a cargos**

Adicionalmente, el presidente nombra directamente por disposición legal, a más de un ciento de altos funcionarios de la administración pública central y paraestatal. Esos nombramientos directos incluyen a los secretarios, algunos subsecretarios de Estado, los procuradores general y del distrito federal, los directores de empresas y organismos públicos importantes, cuyos consejos de administración hacen la designación a propuesta del presidente. Los embajadores, los ministros, los cónsules, los altos cargos militares y los funcionarios hacendarios que requieren, además, la aprobación del senado (en la práctica son nombramientos poco discutidos por ese cuerpo).

Muchísimos nombramientos de servidores públicos son puestos a la consideración del presidente quien ejerce informalmente un derecho de veto sobre las propuestas.

En este punto, cabe señalar que el estilo personal de los presidentes establece la pauta. A algunos presidentes les gusta opinar sobre los nombramientos que están bastante abajo en la jerarquía administrativa; otros, en cambio, prácticamente no interfieren con las designaciones que los titulares de las dependencias y entidades formulan para sus propios colaboradores.

No se requiere imaginación para entender cómo esta prerrogativa presidencial le otorga autoridad personal sobre toda la administración pública.

Necesidad social de un ejecutivo fuerte. Se dice que la sociedad mexicana y su clase política reconocen y alientan la existencia de un poder ejecutivo dotado de amplia capacidad de iniciativa y decisión. Cabe preguntarse si la idiosincrasia política mexicana, fruto de la herencia autoritaria indígena y española, se compadece con las formas colectivas del ejercicio de la autoridad. Los regímenes políticos que en México han hecho uso de instrumentos de decisión mediante grupos colectivos, tales como los gabinetes, consejos, comisiones o comités e incluso asambleas iniciadoras de directrices, han traído como consecuencia cierta parálisis administrativa e incapacidad de ejecución. Esta actitud social, proclive a una autoridad unipersonal vigorosa, alienta la existencia de un poder ejecutivo políticamente dominante.

Este principio trascendental elevado a disposición constitucional, por categórico, definitivo y tajante, y no admitir excepción alguna, es al mismo tiempo causa y efecto de la poderosa institución presidencial mexicana.

Si bien es cierto que el poder del presidente es extenso y vasto, también lo es su cabal limitación temporal, que jurídica y políticamente no admite ampliación alguna.

Otro elemento que refuerza el presidencialismo es la influencia que el presidente ejerce sobre los medios de comunicación, oficiales y privados y por ese conducto, sobre la opinión pública.

Existe un factor psicológico que actúa para reforzar la figura presidencial de suyo intensa. Se trata de la creencia del pueblo en la capacidad ilimitada del presidente para resolver problemas. A tal punto que cuando el país confronta alguna crisis económica o política, se atribuye más a falta de voluntad o de interés de aquél, que a la carencia de recursos adecuados.

Uno de los acontecimientos importantes en la política mexicana lo constituye la ceremonia denominada el informe del presidente de la república, los días 10 de septiembre de cada año. El informe que rinde el presidente ante el congreso de la Unión, es un acto trascendente por la naturaleza de las explicaciones y anuncios que en él se incluyen. Es solemne por las formalidades ceremoniales de que se le rodea; capta obligadamente la atención del país y reúne a políticos y funcionarios de alto nivel de los tres poderes de la Unión y de los estados.

En ese documento se contienen las evaluaciones presidenciales del pasado reciente y las grandes directrices político-administrativas para el futuro inmediato

La presentación del informe del titular del ejecutivo federal se entiende en dos dimensiones: por un lado lo dispuesto en la Constitución y, por otro, la práctica política.

El mandamiento constitucional establece la obligación del presidente de la república de presentarlo por escrito y anualmente, durante la apertura del período de sesiones ordinarias del congreso de la Unión.

**¿Tendencia hacia el autoritarismo?**

**No reelección**

**Supuesta capacidad ilimitada**

**Informe presidencial**

El texto constitucional es el siguiente:

“Art. 69

A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarde la administración pública del país

La tradición política ha querido que durante la apertura del período de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, ello, de septiembre de cada año, el presidente de la república acuda y lea personalmente el informe escrito que presenta; ello resulta superior a presentarlo por escrito únicamente, porque se puede interpretar mejor y capta la atención de la opinión pública nacional.

Usualmente el informe contenía tres partes: la primera, resumía las principales actividades de cada sector de la administración pública; explicaba las medidas tomadas durante el período y presentaba los principales elementos de juicio que sustentan el quehacer cotidiano de la administración en turno. El segundo aspecto era el mensaje político del presidente a toda la nación; trazaba las líneas generales de la política pública, tanto en lo interior como en lo internacional, así como la reafirmación ideológica del estado. Finalmente el informe se complementaba con un amplio y útil conjunto de anexos estadísticos que corroboran el texto.

### **Cambios en la ceremonia y contenido del informe**

Tanto la ceremonia como el contenido mismo del informe presidencial han experimentado cambios importantes en años recientes. Las razones habrá que buscarlas, otra vez, en la nueva correlación de fuerzas políticas prevalecientes al interior del congreso de la Unión. Por lo que hace al contenido se ha vuelto más breve, eliminando la prolija relación de logros administrativos en cada sector de la administración pública. Su duración ha ido disminuyendo hasta permanecer en una hora aproximadamente. Tiende a convertirse en un documento puramente político que refleja más que logros, intenciones a desarrollar por el titular del ejecutivo y reflexiones personales de índole política sobre la situación del país.

Por el contrario, cada día es más abundante, confiable y útil la información analítica y estadística que, por escrito, entrega el presidente a los integrantes del congreso.

Los aspectos ceremoniales han sido simplificados, comenzando por la respuesta del representante del congreso. En los últimos tiempos ha sido solo un acuse de recibo del informe con la advertencia de que será debidamente analizado, contenida en un discurso carente de elogios y florituras, como lo dictaba la antigua tradición. Es de esperar, que los cambios en esa ceremonia continúen y que en el futuro próximo incluyan un debate entre el titular del ejecutivo y las fracciones parlamentarias o, cuando menos, que el presidente escuche los planteos de esas mismas fracciones en torno a la situación que guarda el país.

No obstante el enorme poder presidencial existen limitaciones formales y no formales al mismo.

Desde el punto de vista jurídico el presidente tiene que cumplir estrictamente con los mandamientos legales, en particular las disposiciones constitucionales que rigen sus relaciones con los otros poderes.

El presidente no actúa al margen o por encima de la ley. Es ésta la que le ha conferido extensos poderes, como queda dicho.

En la Constitución existen facultades para los otros poderes, cuya operación actuaría como serio contrapeso al poder presidencial. Tal es el caso de las facultades del congreso para modificar la iniciativa de ley de ingresos de la federación o las de la cámara de diputados para modificar el presupuesto de egresos. Son factores políticos, de ningún modo ilegales, los que originaron que esas facultades no se hayan ejercido en sentido opuesto a la decisión del presidente.

El artículo 108 de la Constitución señala: El presidente de la república, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, a este poder correspondería interpretar el alcance del concepto de traición a la patria y la gravedad de los delitos del orden común.

El juicio político al presidente nunca ha tenido lugar en México. Es un recurso de carácter histórico y de última instancia. A pesar de ello, es una clara limitación a una posible actuación inconstitucional. La prohibición absoluta de reelección, fundamento de la estabilidad política del país, es la más importante limitación jurídica al poder real del presidente. No solamente por lo definitivo del plazo, sino porque el relevo tiene sus propias consecuencias políticas que actúan como elemento de moderación de la conducta presidencial.

En otro orden de cosas, existen limitaciones no jurídicas al liderazgo presidencial. Una de ellas es de carácter burocrático. El gran tamaño de la administración pública federal y su creciente complejidad de operación, actúan como freno a las directrices presidenciales. Esto ocurre con mayor frecuencia en cuestiones relacionadas con la eficiencia y productividad del sector público y con el problema de la corrupción.

En ocasiones, el presidente manifiesta públicamente su inconformidad ante la lentitud del aparato administrativo para responder a los cambios de directriz que se tratan de impulsar. A pesar de la capacidad de conducción de iniciativa y de impulso que está a disposición del presidente, no siempre tiene éxito en el proceso de romper con inercias administrativas.

## **Limitaciones jurídicas al poder presidencial**

## **Limitaciones no jurídicas al presidente**

