

8  
lej

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO



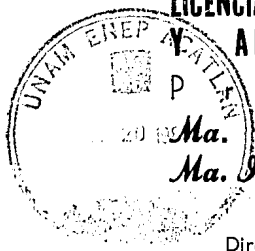
Escuela Nacional de Estudios Profesionales  
"ACATLÁN"

ELITE ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR  
PUBLICO CENTRALIZADO DE MEXICO  
(SECRETARIAS SELECCIONADAS)

T E S I S

Que para obtener el Título de:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
ADMINISTRACION PUBLICA

p e s e n t a n:  
*Ma. Antonia García Islas*  
*Ma. Inés Patricia Silva Marquez*



Director de Tesis; DR. VOLKER G. LEHR



Acatlán, Edo. de Méx.

1988

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# I N D I C E

## PRIMERA PARTE

### ELITE Y ADMINISTRACION

	PAGINA
<b>INTRODUCCION</b>	
<b>1.- TEORIA DE ELITES</b>	
1.1 Clásica . . . . .	1
1.2 Contemporánea . . . . .	4
<b>2.- EL CASO DE MEXICO</b>	
2.1 Régimen Político Mexicano . . . . .	10
2.2 División de Poderes en México . . . . .	16
2.3 El Presidencialismo en México . . . . .	23
<b>3.- ADMINISTRACION PUBLICA</b>	
3.1 Concepto de Administración Pública . . . . .	32
3.2 Administración Pública en México . . . . .	38
3.3 Bases Jurídicas de la Administración Pública en México .	45
<b>4.- ELITE POLITICA Y ELITE ADMINISTRATIVA EN MEXICO</b>	
4.1 Capacidad Política y Capacidad Administrativa . . . . .	48
4.2 Elite Política en México. . . . .	50
4.3 Patrones de Reclutamiento de la Elite Administrativa . .	58
4.4 Diferenciación entre Elite Política y Elite Administrativa	61
4.4 Movilidad Política y Movilidad Administrativa . . . . .	65
<b>5.- ORGANIZACION ADMINISTRATIVA</b>	
5.1 Concepto . . . . .	67
5.2 Formas de Organización Administrativa . . . . .	70
5.2.1 Centralización . . . . .	70
5.2.2 Descentralización. . . . .	74
5.2.3 Desconcentración . . . . .	79

SEGUNDA PARTE

CONFORMACION DEL SECTOR CENTRALIZADO  
EN MEXICO

	PAGINA
6.- ANTECEDENTES . . . . .	82
6.1 Organismos que lo integran . . . . .	86
6.2 Estructura Interna de las Secretarías de Estado . .	98
6.3 Antecedentes de la Elite Administrativa en el Sector Público . . . . .	100
6.3.1 De 1946 a 1970 . . . . .	100
6.3.1.1 Miguel Alemán Valdés . . . . .	102
6.3.1.2 Adolfo Ruíz Cortines . . . . .	105
6.3.1.3 Adolfo López Mateos . . . . .	109
6.3.1.4 Gustavo Díaz Ordaz . . . . .	112
6.3.2 De 1970 a 1982 . . . . .	115
6.3.2.1 Luis Echeverría Alvarez . . . . .	120
6.3.2.2 José López Portillo . . . . .	124
6.4 Cambios en los Gabinetes . . . . .	127
7.- CONFORMACION DEL SECTOR CENTRAL	
Con análisis de variables y resultados, el caso de: . .	132
7.1 Procuraduría General de la República . . . . .	134
7.2 Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	136
7.3 Presidencia de la República . . . . .	139
7.4 Secretaría de la Defensa Nacional . . . . .	141
7.5 Secretaría de Marina . . . . .	153
7.6 Secretaría de la Contraloría General de la República	157
7.7 Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal	159
7.8 Secretaría de Comunicaciones y Transportes . . . . .	165
7.9 Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología . . . . .	169
7.10 Secretaría del Trabajo y Previsión Social . . . . .	174
7.11 Departamento del Distrito Federal . . . . .	178
8.- SOCIOGRAFIA CURRICULAR DE LA ELITE POLITICO-ADMINISTRATI VA MEXICANA . . . . .	180

	PAGINA
9.- CONCLUSIONES . . . . .	270
10.- ANEXOS . . . . .	281
11.- NOTAS . . . . .	296
12.- BIBLIOGRAFIA GENERAL . . . . .	309
13.- HEMEROGRAFIA BASICA . . . . .	311

## I N T R O D U C C I O N

La presente obra aborda uno de los temas poco estudiados en México: La Conformación de la Elite Administrativa en el Sector Público Centralizado de México, ese reducido sector que constituye la cúspide del personal político.

Ante la crisis que vive el país, considerada como el momento en que debe ocurrir el reacomodo de las estructuras sociales, económicas y políticas del sistema, se delinea un proceso de renovación de las instituciones políticas y de la propia clase político-administrativa, que responde a la orientación de una nueva generación de políticos, es decir, aquellos que se han formado en la escalera jerárquica de la Administración Pública Federal, que sustentándose en el conocimiento científico y técnico plantean nuevas formas de praxis política.

La modernización de los Sistemas Políticos implica una modernización de su clase política. En México, esto puede observarse como un reajuste - dentro de los cuadros dirigentes, debido a la modernización del país. Por ello, parece útil señalar, quienes gobiernan al país y cuales son sus características.

Partimos de la idea de que la actividad administrativa se ha constituido en una carrera profesional y la movilidad ascendente depende de la experiencia que el funcionario recoge en cada uno de los puestos que ha ocupado, definiéndose así la composición de la Clase Dirigente del Estado Mexicano, tratamos de responder algunas de las preguntas que suscita todo Sistema Político ¿ Quién Gobierna ? ¿ Quién tiene acceso al Poder? es decir, analizamos las cualidades de los individuos responsables de que el sistema funcione y se preserve, porque el sistema no marcha solo, requiere del pensamiento, habilidad y voluntad de su cuerpo político.

Al lado de este objetivo también formulamos algunas hipótesis como son:

- En México existe una minoría gobernante que ejerce directa y en primer plano el poder administrativo. Esta minoría es el grupo político-administrativo dominante, es decir, la Elite Administrativa.
- La Elite Administrativa esta compuesta por aquellos hombres y mujeres que se dedican al servicio público en áreas y posiciones en las cuales las decisiones que realizan afectan al sistema social en su conjunto. Esto es, la Elite Administrativa esta integrada por los funcionarios que ocupan los puestos formalmente más importantes en el Sector Público Centralizado de México.
- El poder de la Elite Administrativa se ejerce a través de las organizaciones político-administrativas gubernamentales y tienen dos fuentes: la estructura formal y las relaciones informales.
- En México se desarrolla una razonable movilidad en la Elite Administrativa que permite una circulación institucional de individuos hacia arriba y hacia afuera.

El análisis lo presentamos en una parte teórica donde definimos varios conceptos, esta parte abarca del capítulo 1 al 5; y una parte donde se estudió curricularmente al conjunto del universo de estudio (301 personas) bajo un marco tipológico, estadístico y comparativo que permite hacer una explicación analítica de los resultados, esta parte se conforma por el capítulo 6 y 7. Además se presentan conclusiones, anexos y bibliografía.

A pesar de lo sencillo que pudiera parecer, llevar a cabo este tipo de análisis plantea una serie de problemas conceptuales muy complejos, entre los cuales la noción misma de Elite es uno de los principales.

El cuerpo teórico de la investigación se basa en los estudios que otros pensadores han realizado sobre el tema.

Ya que con este tema hemos querido expresar el sentido político-administrativo como puntos de una investigación emprendida desde los tiempos - de Aristóteles y Platón, en la búsqueda del origen de las Elites que gobiernan a la sociedad, tal acción a la luz del tiempo comprende la proyección de determinadas premisas que dan sentido al desarrollo de diversos estudios sobre Elites, como una disciplina o dominio del estudio de grupos sociales dominantes.

En el primer capítulo, se hace una revisión de autores analizando su definición sobre las Elites, así tenemos a Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca, C. Wright Mills, Robert Michels y Max Weber, entre otros; y referidos - exclusivamente a la recopilación de información sobre las personalidades más destacadas dentro de la política nacional se encuentran los textos escritos por Frank Brandenburg, Roderic Al Camp y Peter H. Smith, - los cuales plantean algunas interesantes hipótesis sobre el reclutamiento y desarrollo de la Elite Gubernamental Mexicana. Asimismo planteamos nuestra definición de Elite.

En el segundo capítulo señalamos los principales rasgos del Sistema Político Mexicano y de la división de poderes en México.

En el tercer capítulo explicamos algunas características principales de la Administración Pública en México.

En el cuarto capítulo se define la Elite Política y la Elite Administrativa, haciendo una comparación entre ambas, esto exige definir tanto lo que entendemos por Capacidad Política y Capacidad Administrativa, así - como la movilidad y los patrones de reclutamiento de la Elite Administrativa.

En el capítulo cinco analizamos las formas de organización administrati



tiva, observando la diferencia entre cada una de ellas.

En el sexto capítulo, que es donde se inicia la segunda parte, nos ocupamos de la Conformación del Sector Centralizado en México, además se analizan los antecedentes de la Elite Administrativa de 1946 a 1982 y los cambios en los gabinetes.

En el séptimo capítulo se expone el procedimiento metodológico y los resultados del análisis estadístico de las principales características socio-políticas (sociografía) obtenidas en la currícula de la Elite Administrativa Mexicana organizadas en: origen social; geográfico; formación académica; experiencia laboral; experiencia docente; actividades políticas; y, actividades intelectuales y gremiales, entre otras.

Cabe señalar que la agrupación por puestos se realizó de acuerdo al nivel jerárquico y a su área de competencia.

Como resulta natural deducir, el estudio que presentamos tiene su origen en la lectura analítica del libro "Quién es Quién en la Administración Pública de México", el cual consiste en una recopilación de información de carácter curricular que contempla a cada uno de los servidores públicos de mandos superiores del Gobierno Federal. Dentro de este contexto se establecieron una serie de lineamientos que ayudarían a limitar la muestra de estudio, y a utilizar enfoques más precisos en la investigación que aquí se presenta. En este orden de ideas se elaboró el estudio orientándolo al análisis teórico-biográfico, análisis y cruce de variables de los servidores públicos de la actual administración, en el cual nuestra principal preocupación es describir y explicar las trayectorias y tendencias de la Elite Administrativa en su transcurrir histórico y en la actualidad los factores que han contribuido a la conformación de la Elite en el Poder o "Familia Revolucionaria".

A manera de conclusiones se exponen las apreciaciones generales de la investigación.

Finalmente se presentan los apartados de anexos y bibliografía.

Cabe advertir que el estudio no pretende ir más allá de una descripción analítica, y que aquí presenta la estructura, en formatos distintos (cuadros) de los que aparecen en la fuente objeto de estudio.

El lector no encontrará aquí más que materia prima para sacar sus propias interpretaciones, lo que aquí se incluye no personaliza la conclusión aportamos una sistematización de los datos que seguramente serán útiles a quienes se interesen más a fondo por el desarrollo político-administrativo de México.

## 1. TEORIAS DE ELITES

Los estudios sobre el concepto de Elite no son recientes tanto Aristóteles como Platón ya hacen referencia en sus trabajos especulativos y descriptivos de las distintas formas y modos de gobierno obligadamente Elitista.

Es a partir de entonces que surge la idea de que un grupo restringido y selecto es el que ha de dirigir la sociedad. Etimológicamente la palabra Elite viene de:

Elire - elegir

Eligere - los elegidos, los selectos.

La palabra Elite surge en el siglo XVII cuando se utiliza para describir mercancías de particular excelencia y posteriormente para referirse a grupos sociales "superiores". Sin embargo, fue realmente a finales del siglo XIX y a partir del XX, que empieza a desarrollarse una teoría de élite, cuando surge la Teoría Clásica, cuando se interrumpe la circulación de las Aristocracias Europeas debido a los movimientos sociales y sindicales inspirados en la Teoría Marxista.

### I.1 TEORIA CLASICA

Entre los representantes de la Teoría Clásica se encuentran Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca y Robert Michels.

Vilfredo Pareto (1848-1923), afirma que el carácter psicológico es de gran importancia puesto que los líderes políticos tienen que saber combinar la persuasión y la fuerza, esto es, sólo lo pueden realizar cierto grupo de personas, al cual él llamó: Elite Gobernante o Elite Política.

En una forma general define a la Elite en los siguientes términos: "Podemos asumir que en cada rama de actividad humana al individuo se le puede asignar un índice de su capacidad de la misma forma que se dan calificaciones en la escuela... Hagamos entonces, una clase de las per

sonas que tienen las calificaciones más altas dentro de su rama de actividad y a esa clase llamémosle Elite ". (1)

Para él la circulación de las Elites conduce al cambio social porque trae consigo la circulación de ideas; de esta manera, la movilidad social mantiene niveles elevados para el liderazgo y al mismo tiempo - asegura el equilibrio político.

Pareto y Mosca coinciden en la división de la sociedad en una mayoría y en una minoría, que a esta minoría se le delimita como Elite, y en todo caso como una Elite Gobernante. Observan, además, que esta Elite no es del todo homogénea y que la pueden integrar distintos grupos sociales tales como nobles, militares, religiosos, políticos, entre - otros.

Gaetano Mosca (1858-1941), formula explícitamente el problema de las Clases o Elites Políticas y denomina "Clase Política" o "Clase Gobernante" a quienes poseen el poder político. Su doctrina de la Clase Política es una reformulación del principio minoritario.

Mosca en su trabajo Elementos de Ciencia Política hace una distinción entre Elite y Masas cuya idea básica se plantea de la siguiente manera:

" Entre los hechos y tendencias constantes que se encuentran en todos los organismos políticos, uno es tan obvio que se encuentra visible - incluso al observador común. En todas las sociedades . . . aparecen dos clases - una clase que gobierna y una clase que es gobernada ".(2)

Es el mismo Mosca quien explica el hecho de que una mayoría se permita gobernar por una minoría en términos de organización: "... el dominio - de una minoría organizada, que obedece un sólo impulso, sobre la mayoría no organizada es inevitable. El poder de cualquier minoría es - irresistible enfrentando al individuo en la mayoría que se encuentra -

solo ante la totalidad de la minoría organizada. A la misma vez, la mi  
noría se ha organizado debido precisamente a que es una minoría...",  
(3).

De lo anterior se puede deducir que en el pensamiento de Mosca existe una clase superior compuesta por los individuos más aptos que detentan el poder dentro de una sociedad.

Así mismo, Mosca distingue entre hombre de gobierno y hombre de Estado. El primero sabe ascender y conservar altos puestos, el segundo - tiene conciencia clara de las necesidades de su sociedad y la dirige adecuadamente. En este sentido, las minorías gobernantes por lo general estan de tal manera constituidas que los individuos que las forman se distinguen del conjunto de los gobernados por cualidades que les dan cierta superioridad material, intelectual o aún moral.

Robert Michels es otro de los científicos sociales que se ha interesado en el estudio de las Elites debido a la estrecha relación que mantiene respecto al poder. Según él: " La humanidad no puede prescindir de la clase política, pero esta a su vez no puede menos de abarcar una fracción de la sociedad" (4).

Nos dice que la distinción del poder político es inequitativo, en toda sociedad, ya que quienes lo poseen en mayor proporción pueden ser considerados como una Elite, : " Quien dice organización dice oligarquía".  
(5).

Para él la organización determina la división de todo partido o unión profesional de una minoría que dirige y una mayoría que es dirigida. La primera actua eficazmente al irse delegando funciones a personas - con aptitudes revocables y sustituidas luego por un comité de funcionarios profesionales. Se forma así una burocracia con muchos grados jerárquicos, esta burocracia, paradójicamente, permite la aparición de -

líderes, pues las masas necesitan para actuar de contactos personales y vuelcan sus sentimientos en quienes creen que encarnan sus ideales, al tiempo que la organización burocrática se hace más impersonal. - Además las masas no deliberan ni discuten seriamente, necesitan ser guiadas y se exponen a la astucia de oradores competentes.

Así Michels, al enfatizar sobre el estudio de las Elites Políticas, - sostiene que, estas se distinguen en particular de otras élites que - tienen menos relación con el ejercicio del poder, aunque pueden mantener una influencia social importante. La idea básica de Elites, empieza a desarrollarse, entonces en relación al poder político.

### 1.2 CONTEMPORANEA

Existen otros estudiosos contemporáneos, como pueden ser: Max Weber, C. Wright Mills, y Peter H. Sith.

El análisis de la burocracia en Max Weber parte del concepto de organización que significa un orden de relaciones sociales que usualmente toma sus características por la presencia de un líder y también un cuadro administrativo que preserva las estructuras. Son precisamente estos cuadros los que en un tiempo peculiar de dominación llegan a - constituir la burocracia y establecer todo un conjunto de relaciones de autoridad legítima.

Weber utiliza el término dominación en un sentido que excluye todas - aquellas situaciones en las que aparece el poder como derivado de una constelación de intereses (organizaciones de clase), y lo define como: "La probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determina do para mandatos específicos (o para toda clase de mandatos)" (6).

Asimismo, "El estudio de la dominación supone un individuo o un grupo denominado, una voluntad de dominar, una expresión de esa voluntad que es el mandato y una evidencia de sometimiento y de acep

tación subjetiva (legitimidad) con que los dominados obedecen el - mandato ". (7)

Por tal razón, la dominación impone una relación de reciprocidad entre dominadores y dominados. Ambos contribuyendo un significado a la relación de autoridad, es decir, explicando (apoyando) tal relación por un conjunto de creencias que establecen la legitimidad de la organización sobre la cual se estructura la dominación.

Weber establece tres tipos de legitimidad a los cuales corresponden tres tipos ideales de dominación, cada uno con su aparato específico de mando: la dominación tradicional, que se apoya en la creencia de las tradiciones y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad; la dominación carismática, que se apoya en la creencia, en la santidad, heroísmo de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o reveladas; y la dominación racional que descansa en la creencia, en la legitimidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas creencias u ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal). Particularmente es el tercer tipo de dominación, la dominación racional, la que nos interesa puesto que es a partir de ella que se explica el desarrollo de los cuadros administrativos que conforman el Sector Centralizado.

La dominación legal racional se implantó cuando las funciones administrativas se hacen cada vez más complejas y se necesita de personal técnico y especializado que las realice, de tal forma que este personal se constituye en organización burocrática.

Por otra parte, la autoridad racional o legítima "... es la que se basa en un conjunto de normas aceptadas como legítimas por los miembros de una organización. La autoridad legítima es inherente al cargo, de acuerdo con las normas ". (8)

Por esta razón, los miembros de la Elite Administrativa son personalmente libres, desempeñan los deberes objetivos de su cargo, se establecen en el seno de una jerarquía rigurosa a la cual ascienden en virtud de su contrato y sobre la base de una selección que se ajusta a una calificación profesional.

Así mismo, las Elites Tecnocráticas se inscriben en una estructura legal. Su autoridad descansa sobre una doble base: en primer lugar, sobre el hecho de haber sido designadas conforme a leyes establecidas; en segundo lugar, sobre el hecho de atribuirseles una cierta competencia valorada de acuerdo con unos criterios conocidos. Así, la competencia se establece mediante unos exámenes, un jurado, la culminación de una escolaridad, o la experiencia adquirida.

Concretamente, la Elite Tecnocrática esta integrada por la categoría superior de administradores que se encuentran en el gobierno, en los departamentos gubernamentales, y estos son los llamados "altos funcionarios".

C. Wright Mills realiza un estudio en Estados Unidos sobre la Elite en el poder. Según él, las élites se asocian para formar la unidad de poder que domina la sociedad y los lazos que vinculan a las élites entre sí, tienen fundamentos diferentes, puede tratarse de una comunidad de interés entre grupos e instituciones. Mills afirma que " La Elite es una serie de altos círculos cuyos miembros son seleccionados, preparados y a quienes se permite el acceso íntimo a los que mandan las jerarquías institucionales impersonales de la sociedad moderna". (9)

También nos dice que "...nadie puede ser verdaderamente poderoso si no tiene acceso al mando de las grandes instituciones, porque sobre esos medios institucionales de poder es como los verdaderamente poderosos son, desde luego, poderosos. Altos políticos y altos funciona



rios del gobierno tienen ese poder institucional ...Es cierto que - no todo el poder está vinculado a esas instituciones ni se ejerce - mediante ellas pero sólo dentro y a través de ellas puede el poder ser más o menos duradero e importante". (10)

Mills al igual que los anteriores estudiosos clásicos, define a la Elite como las personas de carácter y energía superiores. Así mismo, nos dice que son Elite por la clase de individuos que son y el resto de la población es masa, la cual, yace indolentemente en una mediocridad.

También nos explica sobre la conformación de la minoría del poder - y su influencia en la historia, afirma que "la definición mínima de la minoría de poder según la cual forman ésta los individuos que deciden todo lo que es necesario decidir de gran importancia, no implica que los miembros de dicha Elite sean siempre y necesariamente los que hacen la historia, y tampoco implica que no lo sean nunca". (11). Mills concluye que los miembros de la Elite no son representativos, son creaciones del sistema americano o de la irresponsabilidad organizada.

Peter H. Smith, concibe a la Elite política como aquellos grupos - que sustentan la proporción decisiva del poder político. La Elite comprende las personas y a los grupos que, contribuyen a la acción histórica de una colectividad ya sea por las decisiones que tomaron por las ideas, los sentimientos o por las emociones que expresan o simbolizan.

La sistematización y clasificación de los grupos dirigentes en México a partir de la Revolución Mexicana ha sido objeto de estudio, - principalmente de investigadores norteamericanos, como en el caso - de Peter H. Smith.

La nueva clase política surgida del movimiento armado es inicialmente militar, conformada por caudillos, quienes se habían encargado de la pacificación y unificación nacional, quienes sientan las bases para el establecimiento de la futura dominación civil que habría de lograr la estabilidad nacional por la vía institucional. Es decir, durante el período Porfirista, en la clase política predominaban las altas capas sociales, los científicos; quienes tenían a su servicio a la clase política eran los integrantes de la Elite económica y los inversionistas extranjeros. La revolución introduce cambios en la composición de dicha clase; la clase alta se iba desvaneciendo mientras que la clase media fortalecía su control sobre los cargos políticos, sus líderes provenían de la clase media que hasta entonces se habían visto excluidos del sistema porfirista, es decir, que en este sentido, "la revolución produjo una separación entre la élite política y la económica". (12).

El concepto de Elite en el sentido que nosotros lo utilizamos, se usa para referirse a aquel grupo compuesto por las personas de mayor poder e influencia en una sociedad dada, en este caso nos referimos únicamente al Sector Público Centralizado. Integran la Elite además las personas que ocupan los lugares de autoridad dentro de las Secretarías de Estado, así como aquellos que tienen el poder de decisión y que participan en el proceso de gobierno. Los miembros de la Elite son reconocidos por sus gobernados como líderes, lo cual no implica el concepto de representatividad. En sí, el individuo de la Elite en algunas ocasiones no tiene más o mejores cualidades o características aparte de las que proporciona el puesto o los puestos conferidos. El poder que mantiene el individuo se debe a la posición que ocupa dentro de la Secretaría de Estado. En el caso concreto de estudio se considera poder como "El dominio que ejercen clases o frac-

ciones de clase sobre los medios de producción, los medios de con  
trol social..." (13).

## 2. EL CASO DE MEXICO

### 2.1 REGIMEN POLITICO MEXICANO

Debido a su prolongada estabilidad y a su relativo "éxito" económico, el régimen político mexicano es sin duda uno de los temas que más han atraído el interés de los sociólogos y politólogos tanto nacionales como extranjeros. La reflexión sobre el sistema político mexicano contemporáneo no puede hacerse sin referirse al proceso de la Revolución Mexicana, de la cual surgió.

Cualquiera que sea la interpretación que se adopte de la Revolución Mexicana, no cabe duda de que el sistema político que de ahí surgió, tendría que responder a la necesidad de integración y unificación nacional en un período en el cual se manifiestan en la vida del país fuerzas diversas, con bases de poder locales vinculadas a intereses regionales e inclusive a intereses imperialistas. La consolidación del régimen político en un estado centralizado así como la creación del Partido Revolucionario Institucional representaron el intento de unificar esas fuerzas y de dar legitimidad al grupo social y político que había salido victorioso luego de más de diez años de guerra civil. Algunos de los datos que aportan mayor información sobre las etapas de la consolidación del sistema pueden encontrarse "... durante el Maximato de Calles donde predominaban los intereses de una nueva élite política en proceso de consolidación".

(1)

Del planteamiento anterior puede deducirse el condicionamiento al ejercicio del poder, donde el estado mexicano puede ser caracterizado con frecuencia como un estado autoritario.

Una interpretación que cada día cobra más fuerza tiene su origen en los trabajos de Juan Linz que como se sabe, ha sistematizado las cualidades de los que él denomina regímenes autoritarios, entre los

cuales se cuenta un buen número de países, entre ellos México,

Así tenemos que Linz define a los regímenes autoritarios como "sistemas políticos con un pluralismo político limitado, no responsable, sin una ideología elaborada y directora (pero con una mentalidad peculiar); Carentes de una movilización política intensa o extensa - (excepto en algunos puntos de su evolución y en los que un líder o si acaso un grupo reducido) ejerce el poder dentro de los límites formalmente mal definidos pero en realidad bastante predecibles".

(2)

De lo anterior podemos observar que dichos regímenes presentan determinadas características como son: ser sistemas con un pluralismo político limitado y no responsable. A diferencia de las democracias, el pluralismo autoritario se restringe a pocos grupos políticos y, en la medida que el reclutamiento se realiza en diferentes sectores sociales sin que opere un principio de representación de los mismos, no tiene responsabilidad frente a ellos. Carecen de una ideología claramente elaborada que sustituyen con una "mentalidad" es decir, no tienen una definida explicación teórica que justifique su poder y que sirva para normar su conducta, Linz advierte que las soluciones que aplica responden más a principios emotivos que racionales.

Por otra parte, son sistemas con poca movilización política. La nota característica es la casi nula participación de la población en los organismos políticos y aún en actos como las elecciones.

A estos rasgos Linz agrega otro, que en el caso de México es particularmente interesante. A diferencia del papel monopolístico que cumple el partido en los regímenes "totalitarios", en el autoritarismo no controla todas las vías de acceso al poder. Más aún "una parte

considerable de la élite no está enlazada al partido ni tampoco se -  
identifica con él... el partido es frecuentemente Heterogéneo ideoló-  
gica, y socialmente ". (3)

Para efectos de nuestro estudio, lo descrito anteriormente coincide  
en lo general con el régimen político mexicano, en este sentido es -  
necesario recordar que las características durante el período revolu-  
cionario de 1910, surgen muchos grupos políticos organizados en tor-  
no a los diversos líderes que protagonizaron una serie de luchas du-  
rante los años veinte, manifestándose el carácter divergente de los  
respectivos intereses de esos grupos que se tradujeron en intereses-  
personales, olvidando el modelo político definido por la Constitu-  
ción de 1857.

La Revolución movilizó políticamente a una parte de la población en  
torno a múltiples expectativas tanto económicas como políticas. El -  
Estado tuvo que enfrentar directamente el problema de controlar a -  
las masas y a sus líderes y, también tuvo que iniciar un programa de  
reconstrucción económica.

Así, tenemos que desde que se adoptó el lema revolucionario de "Su-  
fragio efectivo, No reelección", se ha supuesto que la dirección na-  
cional ha experimentado una renovación constante (generalmente sexe-  
nal). Sin embargo podemos observar que durante los últimos 50 años -  
la corriente hacia el ejercicio del gobierno por parte de los civi-  
les, más exactamente la civilización de los herederos de la Revolu-  
ción ha sido ininterrumpida, dando como resultado el fortalecimiento  
del sistema político, y lo que resulta más importante ha contribuido  
a la apertura periódica de oportunidades, dando lugar a la consolda-  
ción del partido dominante del país.

El Partido de la Revolución ha mantenido un exclusivo dominio en la

vida política de México, desde que fué fundado por Plutarco Elias - Calles en 1929. Desde entonces el partido, se convierte en un instrumento en las manos de una fracción de clase representada por el Presidente de la República para proyectar la imagen revolucionaria en la administración prevaleciente y para el dominio total del país.

Como afirma Frank Brandenburg "... la revolución permanente depende en esta forma de un sistema político que abre puestos burocráticos de alto nivel, cada tres años a nivel municipal y cada seis años en los niveles estatales y nacional. " (4)

La estructura del poder en México nos lleva a analizar cuales son - los cambios más importantes que ha traído consigo la Revolución Mexicana: en primer lugar, el casi absoluto predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros dos, al grado de convertirlos en apéndices - de su actividad. La centralización es una recularidad del Sistema Mexicano, ya que no solamente concentra el poder en el ejecutivo si no dentro de él, en la presidencia de la República.

En segundo lugar, esta centralización ha permitido la creación de - un estado dueño de una fortaleza poco común de manera que el estado que de ahí surge es una entidad rectora de la política nacional.

Por ello, el estado también se vio en la necesidad de diseñar una - eficaz política de control social que se compone, por un lado, de - lo que Arnaldo Córdova llama "política de masas, que consiste en la aplicación de un conjunto de reformas sociales antes de que la pobla - ción las pida, con lo cual se consigue alimentar la idea de un esta - do comprometido y con el mejoramiento social, y sobre todo desarmar cualquier movimiento que amenace saltar los cauces establecidos por el régimen ". (5)

Y por otro, con una decidida corporativización que tiene en el parti

do oficial su mejor y más clara expresión. Para una explicación más clara del corporativismo, es necesario retomar las ideas más importantes de los teóricos del Estado quienes coinciden en que las organizaciones y las corporaciones son factores indispensables en tres aspectos íntimamente relacionados de la dominación política: a) las corporaciones pueden regular el conflicto de clases en la sociedad b) racionalizar los procedimientos políticos para facilitar la aplicación de decisiones políticas y económicas y c) hacer más eficaces los diversos mecanismos de control político (partidos) o disposición del Estado.

Estos aspectos en conjunto, contribuyen de manera importante a la acumulación de capital. Al entrar en el terreno de la economía política, el control corporativo de la sociedad civil puede ser favorable para la supervivencia del régimen dominante. Por esta razón no es casual que nuestra época sea testigo de una fuerte tendencia hacia el establecimiento de regímenes autoritarios en todo el mundo. El corporativismo resulta así una variante de la dominación autoritaria.

La necesidad de fortalecer el Estado, que se basa cada vez más en una compleja red de organizaciones que median entre esos sectores y el aparato estatal, implican un alto grado de control político. Obviamente, no hay un sólo modelo o tipo ideal de corporativismo en México, solamente diremos que se presenta como la desagregación de grupos sociales "...políticamente importantes mediante una compleja red de organizaciones políticas a fin de hacer más representativo, y sencillo, el proceso de toma de decisiones". (6) De esta manera la estructura política corporativista tiende a reducir la competencia por el poder y a acentuar las relaciones conciliatorias entre



los diversos grupos sociales, mediante su articulación vertical subordinada al aparato estatal.

Finalmente, la política económica aplicada por el Estado y cuyo fruto ha sido la industrialización, jamás hubiera sido posible sin la legitimidad con que cuenta y que, a su vez es resultado de la relación que mantiene con las masas.

## 2.2 DIVISION DE PODERES EN EL ESTADO MEXICANO

### ANTECEDENTES:

Montesquieu, después de un viaje que hizo a Inglaterra, donde observó el poder del parlamento (desde la revolución de 1648), el respeto a los jueces que equilibraban la fuerza del Poder Ejecutivo que se encontraba representado en la Corona Británica, escribió su libro El Espíritu de las Leyes, en el cual se establece la comparación de Inglaterra, que tenía una constitución a partir de 1215, con la Magna Carta de Juan sin Tierra; con los regímenes absolutistas del siglo XVIII en Europa, donde Luis XIV, Catalina la Grande, Federico el Grande y otros monarcas, representaban el absolutismo en el poder.

Comparando el sistema Inglés, con el sistema Continental Europeo, - creyó Montesquieu necesario que "dentro del Estado, no sólo existiera el Poder Absoluto del Rey, o del Ejecutivo, sino poderes que equilibrarían la gran fuerza del Rey, y que esos poderes bien podrían ser el Legislativo y el Judicial ". (7) En este juego de fuerzas y contrapesos, el Poder Legislativo frena al Ejecutivo, el Judicial - al Ejecutivo y así todos se equilibrarían para tender hacia una verdadera democracia.

Sabemos lo que sucedió en Francia y en Europa después de la Revolución Francesa pero "...fue en América donde se recogieron las ideas de Montesquieu, continente en el que posiblemente, se ha llevado - más a la práctica la teoría de la división o separación de poderes, a partir de los Estados Unidos de América y en la mayoría de las - constituciones de los Estados Latinoamericanos ". (8).

La división de poderes en el Estado Mexicano se manifiesta de la siguiente manera: El Gobierno de la Federación, está constituido, por los Poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial (las enti

dades federativas también tienen esa distribución).

### EL PODER EJECUTIVO.

El papel central que el Estado ha desempeñado en el desarrollo de México, como ha nadie puede escapar, corresponde en realidad al hecho de que "el poder ejecutivo ha sido fortalecido, como único camino para que el Estado desempeñe tal papel". (9)

Para su ejercicio el Poder Ejecutivo reside en una persona que es denominada Presidente de la República (art. 80 Constitucional), y es auxiliado en el ejercicio de sus funciones por las Secretarías y Departamentos de Estado (arts: 90 y 92 de la Constitución), por la Procuraduría General de la República (art. 102 y por el Gobernador del Distrito Federal (art. 73, fracc. VI), así como por los Organismos Descentralizados, empresas de Estado y Fideicomisos Públicos (arts: 90 y 93).

Una de las facultades que más importancia tiene el Poder Ejecutivo representado por el Presidente, es la facultad que tiene para designar funcionarios en tres aspectos: por una parte, los nombramientos que no exigen ninguna otra aprobación; segundo los que necesitan la de una u otra Cámara del Congreso; y tercero, los que exigen la aprobación de las Cámaras. La designación presidencial de los miembros del gabinete se halla en el primero de estos casos.

Las facultades tan amplias del Presidente para nombrar a los funcionarios importantes del gobierno, otorgan a la investidura presidencial gran parte de su prestigio e influencia.

### PODER LEGISLATIVO.

Esta integrado por un Congreso federal que se divide en dos Cámaras, la de Diputados, que representa a la población ciudadana (arts: 50, 51 y 52 Constitucionales), y la de Senadores, que representa a las -

entidades federativas, incluido el Distrito Federal (art. 56 de la Constitución). En el Poder Legislativo, "...la Cámara de Senadores esta integrada exclusivamente por representantes del partido - de gobierno, resultaría muy difícil y minucioso descubrir o medir su poder frente al Presidente ". (10).

Para medir el poder del Legislativo frente al Ejecutivo es preferible en todo caso tomar en consideración los actos de la Cámara de Diputados, donde hay por lo menos algún indicio de oposición a las proposiciones de los otros dos poderes.

Algunas de las características más relevantes del Poder Legislativo en México son: en las primeras etapas de los regímenes revolucionarios, la oposición presenta tendencia a ligarse con los grupos y clases derrotados por la propia revolución, o con las fracciones de revolucionarios armados, Segundo, "el eliminar la oposición en la - Cámara para la supervivencia del Ejecutivo, es el razonamiento político invertido. Provoca una serie de medidas que derivan en el control del Congreso por el Ejecutivo". (11). En tercer lugar, se pueden observar las diferencias, entre la Cámara heredada y la Cámara renovada son mínimas y por lo tanto no son significativas. De esta manera el Presidente tiene el control absoluto tanto de los diputados elegidos durante su periodo como de los del anterior. Finalmente se advierte que "el sistema de equilibrio de poderes no funciona, pues se manifiesta una marcada tendencia hacia la supremacía del Ejecutivo". (12)

#### EL PODER JUDICIAL.

El caso del poder Judicial "se aparta del modelo de Montesquieu por lo menos tanto como el Congreso. La desviación no es en un sólo sentido, la realidad no hace exactamente lo contrario de lo que prevé

el modelo ". (13)

El Poder Judicial Federal esta integrado por los siguientes órganos mos: La Suprema Corte de Justicia de la Nación, que funciona, como tribunal en el pleno integrado por 21 ministros. Con 4 salas numerarias integradas por cinco ministros cada uno y que actúan en materia civil, penal, administrativa y laboral. Además de una sala supernumeraria integrada por cinco ministros.

Por los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de amparo existen doce circuitos de amparo y 20 tribunales de circuito distribuidos por acuerdo con las plazas en donde existen mayor número de expedientes por tramitar.

Los tribunales unitarios de circuito en materia de apelación estan formados por nueve circuitos y once tribunales.

Los Juzgados de Distrito de los cuales existen 66 en toda la república y 10 tienen jurisdicción en el Distrito Federal, y por último el Jurado Popular Federal (art. 90 de la Constitución). Asimismo estimamos que en un régimen federal como el nuestro hay una sola soberanía y diferentes potestades, o competencias, derivadas de la Constitución: la competencia Federal: la competencia o potestad local y la esfera municipal.

En los Arts. 40, 41 y 115 a 122 de la Constitución pueden encontrarse las condiciones en las que esta prevista la competencia local o de las entidades federativas. " En las entidades federativas encontramos también sistemáticamente los tres poderes, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial". (14) En las entidades federativas el Poder Legislativo lo constituye el Congreso Local, el cual esta formado por diputados locales de elección popular directa. El Ejecutivo que se deposita en el gobernador de elección popular directa, -

quien cuenta con diversos órganos administrativos que lo auxilian. Y por último el Poder Judicial, que se forma por un Tribunal Superior de Justicia, que tiene facultades para disponer la formación de Salas Colegiadas o Unitarias y juzgados de primera instancia, mnores, civiles y penales y Juzgados de Paz.

Las facultades y competencia de los gobiernos municipales esta prevista en el artículo 115 constitucional, donde se indica que el gobierno municipal esta a cargo del ayuntamiento, cuerpo colegiado - que realiza fundamentalmente funciones administrativas, y en algunos casos cuenta con juzgados municipales. Esta característica no se puede observar con detalle debido a que la legislación municipal es muy dispersa.

El Estado Mexicano está constituido en una Federación conformada - por los Estados y el Distrito Federal; pero a su vez existe la Federación. " Los Estados de la Federación son autónomos para organizar su régimen interno y, dentro de las entidades federativas, la - forma de organización político administrativo, es otra de esas facultades ". (15)

Finalmente, la relación que guardan los poderes de la Unión con la Administración Pública, desde el punto de vista de quien ejerce el control puede establecerse en los siguientes tipos: El Control directo de la Administración Pública corresponde al Poder Ejecutivo, el cual puede disponer, según el régimen político de que se trate, de los siguientes medios para ejercerlo:

- 1.- Iniciativas de Ley: establecimiento de metas y políticas; toma de decisiones sobre los problemas fundamentales; directrices y autorización para ejercer determinados poderes, etc.
- 2.- Aprobación del presupuesto de las diversas dependencias adminis

trativas.

- 3.- Selección y nombramiento de los altos funcionarios, a veces compartidos con los grupos de presión, con el Senado, etc.
- 4.- Supervisión general sobre la administración, mediante cuerpos - asesores en materia presupuestal, económica, defensa, etc; o - por medio de asesores individuales, cuyas labores trascienden - las funciones y jerarquías establecidas.
- 5.- Medidas disciplinarias y remoción de funcionarios, ya sea por ineficiencia, insubordinación o por concesión a una opinión pública o grupo de presión desfavorables.
- 6.- Reorganización de los organismos públicos para lograr un mejor control de la burocracia.
- 7.- Orientación de la actividad gubernamental por medio de declaraciones públicas, las cuales pueden centrar el criterio de los - funcionarios sobre determinados problemas o proporcionar una me jor definición de los objetivos y metas que se persiguen. Los Informes anuales y la presentación del presupuesto -que cada - año se someten a la autorización del Poder Legislativo-, consti tuyen ejemplos de estas declaraciones.

Por otra parte el Control que ejerce el Poder Legislativo sobre la Administración Pública, puede comprender los siguientes medios:

- 1.- La autorización del monto; distribución y fines del presupuesto gubernamental.
- 2.- La función legislativa, que hace posible la creación o supresión de organismos, procedimientos, asignación de funciones, etc., - así como la delimitación del ámbito discrecional.

- 3.- La integración de Comités para la investigación de las actividades de la Administración Pública; análisis de los problemas susceptibles de ser objeto de legislación o de tratamiento especial en las entidades públicas.
- 4.- La confirmación de nombramientos otorgados por el Ejecutivo, - sobre todo en el caso del Senado: jefes militares, embajadores, jueces, etc.
- 5.- Interpelación de los altos funcionarios sobre las medidas adoptadas en asuntos importantes del país.
- 6.- Veto a las iniciativas del Ejecutivo para empezar programas, - asignar recursos, etc.
- 7.- Comparecencias públicas de los funcionarios para explicar las razones de las medidas adoptadas.

Para concluir, es necesario mencionar la forma de control judicial sobre la Administración Pública. De tal suerte que en gran parte de los países, los individuos afectados por los actos administrativos pueden acudir a los tribunales, los cuales se encargan de juzgar la constitucionalidad de la acción: si fue correcta la interpretación de los reglamentos en que se basó el acto; o si se aplicó - adecuadamente una norma. Sin embargo, dado el creciente carácter técnico o especializado de algunos asuntos, el tratamiento de los problemas entre los ciudadanos y la administración se restringe en la mayoría de los casos, a cuestiones meramente jurídicas.



## 2,3 EL PRESIDENCIALISMO EN MEXICO

Un análisis previo del presidencialismo como sistema nos brinda un soporte para comprender al que impera en nuestro país, pues aunque resulte peculiar, tuvo necesariamente un antecedente.

A lo largo de nuestra historia se observan acontecimientos que explican el surgimiento del Presidencialismo en México.

"Juárez, Lerdo y Díaz decidirían que el poder central debía sobreponerse a la teoría federalista, prescrita en la Constitución de 1857 y que el mando de ese poder central tenía que depositarse en la persona del Jefe del Poder Ejecutivo, aunque ello no representase la concepción clásica de la división de poderes, también señalada en la misma Constitución, y la cual daba preeminencia al Congreso sobre los otros dos poderes". (16)

Por su parte, Juárez sería el baluarte que organizaría un gobierno fuerte y centralizado, para conformar así el antecedente más importante del Sistema Presidencialista en México.

Juárez centraliza, mediante sus reformas, el poder en el Presidente de la República..." como jefe de una sociedad en peligro, asumió todo el poder, se arrogó todas sus facultades, hasta darse las más absolutas, y antes que dictar una medida extrema, cuidaba de expedir un decreto que atribuyese la autoridad fundamentando siempre en una ley el ejercicio de su poder sin límites". (17)

El siguiente paso que habría de dar el Sistema Presidencialista en nuestro país lo dió Porfirio Díaz, quien concentró en sus manos el poder que se hallaba disperso, y lo distribuyó en la naciente clase política formada por el Gobierno Federal, el Presidente de la República y sus secretarios de Estado.

Su habilidad le permitió fundamentar al gobierno en condiciones per

sonales, surge el caudillismo como una necesidad histórica frente a las condiciones que imponía una estructura social, económica y política desquiciada, y especialmente por la presencia amenazadora de las presiones del exterior, situaciones que implicaban la presencia de un Ejecutivo fuerte y que mejor que la de un caudillo en dicho puesto.

Sin embargo, el caudillismo es una figura de las sociedades tradicionales, y en una sociedad como la nuestra que contra todo pronóstico, estaba evolucionando, resultaba necesario romper la estructura dictatorial de Díaz, situación latente durante 30 años que dura su gobierno y que estalla cuando se convierte en germén del movimiento armado de 1910.

Caudillismo y Presidencialismo son dos etapas de un mismo proceso histórico, sin embargo cada uno de los fenómenos son diferentes entre sí. En el caudillismo, la relación de la cabeza política con la sociedad es personal, manifestando su habilidad; mientras que en el presidencialismo, las relaciones se dan a través de las leyes y de las instituciones, es decir, se trata de una relación institucional en la cual, el mismo Presidente se convierte en una institución.

El presidencialismo se impone en México cuando el caudillismo es totalmente desterrado y son los regímenes posrevolucionarios de Carranza, Obregón y Calles e incluso Cárdenas en sus inicios, regímenes de caudillos, aunque los dos últimos se encargan de sentar las bases para la creación del moderno sistema institucional que brindaría todo su apoyo al presidencialismo legitimado de por sí, desde 1917 con la Constitución de la cual tomaría su fuerza y su amplio marco legal.

El rompimiento entre Calles y Cárdenas marca definitivamente los rasgos del naciente régimen institucional, ya que Cárdenas tuvo la sagacidad y la legítima voluntad de erradicar la política personalista y sectaria de Calles, sin embargo, hay que resaltar el hecho de que Cárdenas logró dicho propósito gracias al apoyo de las masas que previamente había organizado en favor de su programa de gobierno. " Es evidente que Cárdenas no dependía de sí mismo. Pero el pueblo no había cambiado; con la misma entrega con que se había ligado a los caudillos, se daba ahora a las nuevas instituciones y a quien las representaba: el Presidente Cárdenas ". (18)

El Plan Sexenal contenía el mecanismo para lograr la unificación de las masas, ya que aparecía, antes que como instrumento de gobierno, como la reivindicación triunfante de los principios reformistas de la Revolución Mexicana.

La movilización y organización de las masas se encauzó por la línea trazada en el Plan; la nueva política de masas había encontrado el camino que llevaría a la consolidación del régimen; se trataba de constituir definitivamente a esa fuerza social, organizándola bajo la dirección del Estado, facilitando así el establecimiento permanente y definitivo del nuevo régimen: el institucional, representado por la figura del Presidente de la República.

Es precisamente durante el gobierno de Cárdenas cuando se presenta la coyuntura histórica de sucesión del gobierno personalizado carismático y caudillista por un gobierno, institucional, legal y fuerte; representante de un Estado funcional y en expansión orgánica respecto a la sociedad.

En ese sentido Cárdenas sería, " el último caudillo revolucionario y el primer presidente; es, entonces, el tramo final del puente de la política personalista a la política institucional ". (19)

La forma de gobierno del Estado Mexicano es de tipo presidencial, - por lo siguiente:

- 1.- Se reúnen en una sola persona, Presidente de la República, las calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.
- 2.- No hay primer ministro ni gabinete que trabaje en forma colegia da y tenga responsabilidad política frente al Congreso.
- 3.- El Congreso de la Unión no tiene facultad para censurar a los - Secretarios de Estado, ni para hacerlos dimitir, tampoco la tie ne respecto de los demás integrantes de la Administración Públi ca Federal, Central y Paraestatal.
- 4.- El Presidente de la República nombra y remueve libremente a los funcionarios de primer nivel de la Administración Pública Federal, Central y Paraestatal, y a numerosos funcionarios de niveles inferiores.

Se puede observar en la mayor parte de los Estados, un fenómeno que consiste en el aumento de la preponderancia del Poder Ejecutivo sea cual sea su nombre o sus variantes.

Ese fenómeno consiste en la concentración de decisiones trascendentales de política interior y exterior, de poder de nombramiento para designar a la mayor parte de los funcionarios del Estado, en algunos países, aún a los miembros del Poder Judicial, con la aprobación Legislativa, en la capacidad para diseñar la política económica y monetaria, para determinar la utilización de los recursos patrimoniales y financieros del Estado.

Respecto del personal que depende de cada uno de los poderes, también es evidente que el volumen casi total de funcionarios y emplea dos del Estado dependen del Poder Ejecutivo. " Todo lo anterior -

hace que este poder tenga en la realidad una mayor importancia que los otros dos y se rompa, de ese modo, el principio de la división de poderes ". (20)

El presidencialismo como forma de gobierno en México tiene importantes características las cuales, según nuestro análisis se dan en - dos sentidos:

1.- Relaciones del Presidente con los demás órganos del gobierno.

2.- Relaciones del Presidente con la sociedad.

Los órganos gubernamentales dependen del presidente de la República; la unidad de la Administración Pública depende del Presidente, "la unidad orgánica resulta de la común subordinación inmediata o mediata a un órgano superior común, que en México lo es el titular del Poder Ejecutivo". (21)

El Congreso de la Unión es controlado por el Presidente, ya que la mayoría en el parlamento esta integrada por miembros del partido - oficial. "Los candidatos a diputados y senadores desean en general hacer una carrera política y como el principio de la no reelección les impide ocupar el mismo lugar en el Congreso por mucho - tiempo, se sienten obligados a distinguirse por su lealtad al partido y al Presidente". (22)

Lo anterior demuestra que el poder legislativo al igual que los órganos de gobierno desempeñan una función de mero soporte a las decisiones tomadas por el Poder Ejecutivo que se fortalece desde su designación por sus méritos como funcionario y como miembro del - partido oficial.

Nos dice Cosío Villegas, " El tapado es una figura política frágil pues aún cuando ha sido durante los seis años anteriores secretario de estado, la nación apenas sabe de su existencia. A esa debili-

dad original corresponde la necesidad y la urgencia de una campaña electoral prolongada, extensa y costosa, durante la cual el candidato, al mismo tiempo que se da a conocer físicamente, establece un contacto personal con los grupos políticos de cada lugar visitado para crear en ellos esperanzas e intereses..." (23)

En lo que respecta al Poder Judicial tenemos que, los miembros de la Suprema Corte de Justicia son nombrados por el Presidente de la República con aprobación de la Cámara de Senadores, por lo que - consideramos también dicho cuerpo judicial dentro de la misma línea trazada por el Ejecutivo. A este respecto citamos a González Casanova quien nos dice: "La Suprema Corte de Justicia obra con - cierta independencia respecto al Poder Ejecutivo y constituye en - ocasiones un freno a los actos del Presidente de la República o de sus colaboradores... lo cual no implica que en las grandes líneas siga las políticas del Ejecutivo y sirva de hecho para darle mayor estabilidad ", (24)

El procedimiento empleado en la designación de un candidato a gobernador es similar al que se emplea con el candidato a la presidencia, en muchas ocasiones se trata de un Secretario de Estado o funcionarios de alto nivel o en caso de algún Diputado o Senador pero un supuesto requisito es que sea originario del estado que va a representar, ya que de no ser así, de alguna manera resulta que lo - hacen originario, sin embargo, a diferencia del presidente, los poderes del gobernador son limitados y en este mismo aspecto González Casanova nos dice: " la idea de una federación integrada por - estados libres y soberanos...nos corresponde a la dependencia real que guardan los estados respecto al gobierno federal y los gobernadores respecto al Presidente.

Los gobernadores están sometidos a un sistema de control militar en el cual el comandante de una zona designado por el gobierno Federal cumple funciones políticas fundamentales para el mantenimiento del poder central. El poder del gobierno federal frente a los estados se manifiesta con gran claridad en el terreno financiero. La hacienda federal es muy poderosa y es muy débil la de los estados". (25)

Se puede afirmar entonces que la figura del Presidente de la República es a fin de cuentas la máxima autoridad dentro del gobierno" se convierte en el Juez de última instancia o en el árbitro superior de la enorme variedad de asuntos que manejan las secretarías de estado, los departamentos del gobierno federal ". (26)

La centralización del poder en el Presidente de la República es ilimitado respecto a su relación con los órganos del gobierno.

El Presidente es juez y árbitro supremo de la clase política, sin embargo, en su desempeño dentro de la sociedad son tantos los intereses que debe considerar y tan diversos, que muchas veces se llega al extremo de lo que decía el Presidente Ruiz Cortines "desde esta silla se hace lo que se puede, no lo que se quiere."

Así tenemos, que el Presidente ha dejado de ser una persona. Ahora es una institución, donde la asociación y los conflictos de las masas se han institucionalizado.

Nos parece que el punto en el que se da el sistema político mexicano es: "en primer lugar, este sistema aparece como alianza institucionalizada de grupos sociales organizados como poderes de hecho; en segundo lugar, el presidente ha sido promovido constitucionalmente con poderes extraordinarios permanentes; en tercer lugar, el presidente aparece como el mediador supremo a cuya representatividad todos los grupos someten sus diferencias y por cuyo conducto legitiman sus in-

tereses; en cuarto lugar, se mantiene y se estimula en las masas el culto, no sólo a la personalidad del presidente, sino al poder presidencial; en quinto lugar, el compadrazgo y el servilismo como formas de dependencia y control del personal político puesto al servicio del presidente y de la administración que encabeza ". (27)

Son tres las fuentes de poder, desde nuestro punto de vista, del presidencialismo:

- 1.- La jerarquía institucional, siendo Jefe Supremo de la clase política y en esa medida cabeza de la sociedad.
- 2.- El carácter geográfico del asiento de los poderes federales.
- 3.- Las facultades legales diversas y extraordinarias de que goza.

Respecto a la primera, podemos señalar que la unidad e integración de la clase política y de la nación se darán a través del presidente de la República, así mismo será el juez o árbitro supremo, en sus relaciones y conflictos internos.

La segunda fuente resulta estratégica para la clase política, y en este sentido..." El Distrito Federal es, el órgano directo del país, en él están los poderes federales, que son a su vez, el foco de poder y actividad de esa pequeña zona geográfica, y en la cima de todo se encuentra el presidente de la República. Escasa sorpresa puede causar que este tenga una fuerza tan grande. El mismo desarrollo económico, objetivo principal de la acción pública y privada, ha robustecido el poder del presidente". (28)

La tercera resulta ser la más importante de las fuentes, en ella se plasman las facultades legales con que cuenta el presidente de la República .

El presidente de la República, a partir de 1917, cuenta con diversas y extraordinarias facultades legales, destacando entre las más impor-



tantes, las que marcan los artículos constitucionales 80, 81, 89, 90, 67, 73, 76, 33, 29, facultades todas las anteriores, relacionadas con las funciones legislativas y judiciales que fortalecen con la figura presidencial,

### 3. ADMINISTRACION PUBLICA

#### 3.1 CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA

El campo de estudio.- Que se supone ser una ciencia o una - disciplina- de la Administración Pública se centra en la Administración Pública como proceso.

Desde los tiempos más lejanos de la historia, ha existido Administración Pública, es tan antigua como el gobierno; todos los sistemas políticos se han visto precisados a utilizar estructuras administrativas para perpetuarse y hacer frente a los problemas de su época.

En la antigüedad el control y aprovechamiento de los ríos determinaron la aparición de grandes organizaciones burocráticas de los imperios Egipto y Chino. Así tenemos por ejemplo que en China " 500 - años A.C. ... existió un manual de organización y gobierno ". (1) - Grecia no llegó a definir un sistema administrativo permanente, debido a su régimen democrático y su dimensión pequeña de ciudad-estado. En contraste, la necesidad de gobernar vastos territorios habitados por grupos de culturas diversas, obligó al Imperio Romano a establecer formas complejas de administración. "En Grecia y en Roma también se observan estructuras administrativas ". (2)

Durante la Edad Media, el Imperio de Carlo Magno tuvo que instituir los condados para resolver problemas administrativos; aunque en la - mayoría de los reinos y feudos, la administración Pública se redujo a las tareas domésticas de los castillos.

El surgimiento del Estado Moderno -como la organización política soberana dentro de un territorio definido-, requirió de un aparato administrativo capaz de centralizar el poder disperso de los señores feudales, de mantener la separación de la iglesia y de garantizar la independencia respecto a otros estados: De esta manera, las monar--

quías absolutas de los siglos XVII y XVIII integraron grandes estructuras burocráticas para mantener su dominio; de tal suerte, que la expansión de las actividades públicas alcanzó su apogeo, por ejemplo en el reinado de Luis XIV en Francia y Guillermo Federico, Gran Elector de Brandenburgo, en Prusia.

Desde luego no puede señalarse un momento preciso de la historia - donde se pueda situar el nacimiento de la Administración Pública. - No obstante, se puede admitir como origen simbólico un ensayo de - Woodrow Wilson. (3)

Sin embargo es a partir de 1950 cuando la Administración Pública ha experimentado cambios importantes. Pero la naturaleza y significación de estos cambios sólo se puede comprender mediante su referencia a doctrinas e intereses del pasado. Por ello, es preciso bosquejar el contexto histórico e institucional en el que surgió la disciplina. Así tenemos que los dos primeros libros de texto de Administración Pública en Estados Unidos, escritos por L.D. White (introducción al estudio de la Administración Pública) y W.F. Willoughby (Principles of Public Administration), se publicaron en 1926 y - 1927 respectivamente. En cierto sentido, estos libros señalaron el nacimiento de la Administración Pública como disciplina.

Cuando surgió hacia 1925, la Administración Pública era resultado y mezcla de tres corrientes, una de ellas, era el movimiento de reforma del gobierno, la segunda corriente estaba representada por la dirección científica, era un intento centrado en la empresa industrial privada que deseaba aplicar técnicas científicas en la solución de los problemas planteados por una organización y administración económica y eficaz, la tercera corriente era la nueva disciplina de la Ciencia Política, trataba de ampliar la ciencia de una manera nueva

y más rigurosa, a la política y al gobierno.

Así la importancia de la Administración Pública crece a medida que la sociedad aumenta su complejidad y las instituciones sociales llegan a ser más especializadas y diferenciadas.

Al diversificarse los intereses de los distintos sectores sociales - se incrementa la dificultad de conciliar los desacuerdos y de solucionar los conflictos; como resultado, la sociedad se hace más dependiente de su sistema político para manejar sus contradicciones, mantenerse integrada y desarrollarse; a su vez, el sistema político depende más de la Administración Pública para conciliar intereses - opuestos y satisfacer las demandas de los diferentes grupos sociales.

En la actualidad es difícil que exista un aspecto de la vida humana que no involucre a la administración gubernamental o no incremente - el control público sobre los intereses privados.

Esta expansión cotidiana de la Administración Pública se aplica por su papel crucial en la reconciliación de demandas competitivas e intereses en conflicto; porque los movimientos masivos de urbanización e industrialización, entre otros, han provocado, desde el siglo - XVIII, un cambio en el número, variedad y complejidad de las funciones de la Administración Pública; y finalmente, porque el desarrollo tecnológico hace posible el manejo de grandes organizaciones estatales para satisfacer las expectativas crecientes de la población.

Para satisfacer las necesidades de la sociedad el Estado tiene que crear unidades administrativas que se encarguen precisamente de cumplir con los nuevos cometidos; y vemos así que surgen nuevas Secretarías y Departamentos de Estado, o bien, nuevas estructuras administrativas, que antes eran desconocidas como la descentralización.

la desconcentración, las empresas públicas y el fideicomiso público, sector al que autores como James W. Landis. (4), han denominado un - nuevo poder administrativo diferente de los clásicos poderes del Estado, que tradicionalmente venían considerándose como las únicas formas de división y organización del poder.

Es así, como la Administración Pública moderna, tiene que enfrentarse a una problemática distinta y aplicar métodos y sistemas acordes con la época, para realizar con eficacia su función y lograr una - coordinación entre la multitud de órganos que la integran, así como los órganos de los otros poderes y de las entidades federativas y municipales, en un sistema federal como el nuestro.

Es conveniente sistematizar la estructura de la Administración Pública, sus relaciones entre sí y con los otros poderes y órganos del Estado. Otro sector muy importante de la moderna administración es el elemento humano, la burocracia.

Existen diversas corrientes contemporáneas sobre la noción de la Administración Pública. (5).

1. Concepción Jurídica: Ha sido en Europa, especialmente en la escuela administrativa alemana, en donde han florecido las ideas más pródigas sobre el Derecho Administrativo, a partir de supuestos relativos al Estado de Derecho, con el objeto de salvaguardar los derechos subjetivos contra la injerencia de los poderes públicos, procurando un equilibrio entre libertades constitucionales y prerrogativas de la Administración Pública, por la otra.
2. Concepción de productividad: En los Estados Unidos se ha partido de las ideas de organización de empresas privadas, trasplantando las a la técnica de la Administración Pública.

3. Concepción burocrática: Le otorga la máxima importancia al factor burocrático dentro de la administración. Parten de Max - Weber que consideró a la burocracia como el instrumento fundamental del progreso nacional.
4. Concepción Política: Dichas orientaciones observan, en su mayoría, una actitud crítica hacia el pensamiento, reconociendo que el modo en que las decisiones administrativas se adaptan al hecho, no coinciden con lo que los textos consagrados de Administración Pública enseñan.
5. Concepción Psicológica: La conducta y necesidades del individuo y de la sociedad, deber ser estudiadas por la Administración - Pública, a fin de adecuarse a las necesidades cambiantes.
6. Concepción Integral: En nuestra opinión, el tomar en cuenta un factor administrativo como es la política, la sociedad o la burocracia, nos da una visión incompleta de la moderna administración Pública; por ello tendremos que estudiarla desde varios - puntos de vista.

Desde el punto de vista del Derecho Administrativo, la Administración pública se define como "La parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial ), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con : a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica y d) procedimientos técnicos" (6).

En una acepción más amplia, la Administración Pública es el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la política

Pública, la voluntad de un gobierno, tal y como ésta es expresada - por las autoridades competentes. Es pública porque comprende las actividades que una sociedad sujeta a la dirección política, las - cuales son ejecutadas por las instituciones gubernamentales. Es Ad ministración porque implica la coordinación de esfuerzos y recur- sos, mediante los procesos administrativos básicos de planeación, organización, integración, dirección y control.

La Administración Pública incluye la selección de los métodos más- convenientes para la prestación de los servicios públicos y hacer cumplir las leyes; la dirección y supervisión de las labores neces- sarias para llevar a la práctica la política pública; la realiza- ción de las tareas rutinarias; y las soluciones, las disputas y las demandas que originan el cumplimiento de estas funciones.

De este modo, la actividad administrativa del Estado contiene actos creativos discrecionales. Supone la interrelación constante con - los intereses afectados por la elaboración, interpretación y modifi- cación de las normas básicas. Requiere la instalación y manejo de sistemas de información sobre el desempeño de las operaciones. Para su funcionamiento, necesita de la atención permanente de las de- cisiones del Ejecutivo y de los cuerpos legislativos, así como de - las presiones de los grupos de interés y a la opinión de los medios masivos sobre las medidas tomadas o por adoptar.

Todo lo anterior, dentro de una orientación general de predictibi- dad, consistencia y equidad en la aplicación de las leyes.

### 3.2 LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO

La Administración Pública mexicana a través de su historia ha ido absorbiendo de una manera gradual y no siempre homogénea los cambios y transformaciones de la sociedad en cada uno de sus momentos de vida, política, económica y social.

Sin lugar a dudas, el régimen establecido por el General Porfirio Díaz constituye un importante antecedente en nuestro estudio puesto que como sabemos el ascenso de Porfirio Díaz al Poder Ejecutivo marcó una etapa de pacificación, hecho al que contribuye favorablemente una sociedad cansada de largos años de guerra, y que como alternativa inmediata propone un progreso material de la nación, favorecido por la política gubernamental. Así rápidamente el nuevo gobierno introdujo cambios en la Administración Pública y mando cesar a empleados y funcionarios de la administración de Lerdo de Tejada.

Por otra parte Díaz tuvo la oportunidad de manejar el proceso electoral, y de esta manera demostrar su "capacidad política, fundamentándose en estos elementos pudo lograr permanecer en el poder por tres décadas, transformándolo en un poder soberano que hizo posible la " construcción de una maquinaria político-administrativa que proporcionó estabilidad al sistema y la correlativa acumulación del poder " (7). Díaz asumió el poder ejecutivo con una preocupación fundamental que consistía en crear un sistema político-administrativo que hiciera llegar las decisiones gubernamentales a todos los rincones del territorio nacional. Así formó un estado policía que pudo finalmente eliminar las condiciones de tiempos anteriores y, aplicó dura y despiadadamente un poder policiaco, generando un proceso de progresiva disolución de los centros de poder con autonomía local, en la sociedad esto significa un proceso de despersonaliza--



ción creciente en las relaciones sociales, que tuvo una correspondencia directa con la creación de actos gubernamentales con funciones específicas. De esta manera se desarrolló una administración de los asuntos públicos basada en la expedición de leyes y reglamentos coercitivos, aplicables en todo el territorio nacional.

Nos parece interesante señalar el papel de la administración, durante el proceso revolucionario, destacando el hecho de que en esta etapa se plantean dos cuestiones muy importantes: La primera consiste en observar como los caudillos y militares se disputan el poder político con trasfondo presidencial, aunque también quienes " sólo pretenden la solución a determinadas demandas regionales por demás, sin importarles el poder político y su control a nivel nacional " (8). El segundo punto consistiría en analizar el papel que juega la Administración Pública y se podrá observar que, la nueva concepción no corta con la estructura y funciones anteriores sino, que por el contrario las acentúa al tiempo que creaba nuevos órganos.

Podríamos señalar convencionalmente una serie de períodos, en los que se podría dividir a la Administración Pública. El primero puede caracterizarse por la diversidad de problemas a que tuvo que hacer frente el estado, y por ser este momento cuando se definió " la facción revolucionaria que se encargaría de ejercer el poder bajo los auspicios del nuevo documento constitucional " (9). Un segundo período comprendería a la etapa que sucediendo inmediatamente a la lucha faccional entre los antiguos grupos revolucionarios, tuvo que enfrentar por ello numerosos elementos de descontento y fuerzas centrifugas. En consecuencia el esfuerzo o respuesta gubernamental "...se orientó fundamentalmente a la pacificación del país y al logro de la estabilidad política y económica " (10).

En el período posterior, la presencia de la crisis económica mundial de 1929-1933, y cuyos efectos se proyectaron consecuentemente en nuestro país, dió la base para establecer las primicias de la organización y funcionamiento del servicio civil (los servidores públicos), ya que este sector no había sido contemplado en la Ley Federal del Trabajo de 1931.

Una vez logradas la pacificación del país y el mínimo necesario de cohesión política, concebida en términos de posibilidad real de sucesión pacífica al poder, se entra a un período que se caracterizó por la adopción de una estrategia que pretendía dar sentido y contenido al papel asignado al estado para modernizar socialmente al país. La natural presión social, manifestada a través de las diversas instituciones, aunadas a los efectos de la situación hacían patente en esos momentos la necesidad de un liderazgo de acentuado contenido social.

Finalmente, la etapa que podríamos señalar como de "expansión" y que se inicia con Lázaro Cárdenas y llega hasta nuestros días. En ella la administración pública experimenta un gran crecimiento y diversificación, donde el estado pasa a ser parte activa de la economía, crea sus propias empresas en múltiples sectores y se hace más túpida la red administrativa.

El estudio aquí presentado no pretende ser exhaustivo en el tema, si no que pretende una reseña de las diferentes medidas y circunstancias que han ido conformando a nuestra administración pública en los períodos señalados.

Sin la pretensión de agotar la teoría, es preciso distinguir entre gobierno, régimen político y administración pública.

El estado existe exclusivamente para servir a fines humanos; el Esta

do se presenta como "una instancia globalizadora que reasume el total de factores de poder que condicionan y hacen posible la unidad de la comunidad, pero nos referimos a la comunidad políticamente - unificada de un territorio y bajo determinada ordenación jurídica"- (11). Pero el estado no es un simple concepto como pudiera parecer lo; bajo el trasfondo jurídico significa un proceso de integración en lo político, en lo económico, en lo social y cultural, en la medida que el origen histórico de las naciones modernas está vinculado directamente a la conquista del poder político por parte de la clase hegemónica.

Ahora bien, no basta con organizarse políticamente para el logro de los fines de la comunidad; se requiere imprescindiblemente de órganos, de instancias que aseguren el cumplimiento de tales fines sociales.

Para esto último es necesario que los órganos en cuestión estén revestidos de poder y cuyas facultades y atribuciones estén jurídicamente (sinónimo de formalidad) reguladas a la Constitución, pues el estado es un orden de poder, es decir, es una organización capaz de determinar e imponer sus mandatos, a través de la actividad de los órganos componentes, a todos los sujetos adscritos a ese orden de poder territorialmente delimitado.

Y al hablar de los órganos, nos estamos refiriendo al "factor gobierno, que vendría a ser la personificación del Estado, cuyas funciones se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad apoyados en su sistema coercitivo" (12).

El gobierno viene entonces a normar las relaciones y la actividad de los individuos; es pues, un órgano de poder general que se caracteriza por ser una fuerza enérgica y vigorosa que reasume en sí todas las funciones públicas; elabora y dicta leyes para los goberna-

dos, las ejecuta y juzga según lo establecido. En síntesis, " el go-  
bierno es el ejercicio del poder en sociedad ". (13). De esta mane-  
ra la administración se encuentra inmersa en la función de gobierno,  
pues le facilita los medios necesarios (dependencias y agencias múl-  
tiples especializadas en una diversidad creciente de áreas, conforme  
a la propia estructura de la Administración y según el avance del -  
sistema y relaciones de producción recaudación fiscal, elaboración -  
de presupuestos, consulados y embajadas, promoción y estímulo a las  
actividades productivas etc.) para realizar los fines del Estado.

Es así que se concibe al régimen político a la suma de los diversos  
centros de poder que existen en el interior del Estado, lo que in-  
cluiría, además de los tres poderes, los partidos políticos, los sín-  
dicatos, las corporaciones de interés económico con fines de repre-  
sentación gremial (empresarios, campesinos, obreros, artesanos, ban-  
queros etc.) los mismos procedimientos administrativos y otros más.

Es decir, "el régimen representa el todo, pero no es el estado, ni -  
mucho menos el gobierno, pues como se puede deducir, éste último es  
sólo una parte del régimen político". (14) La Administración Públi-  
ca es la parte más visible del gobierno, de alguna manera, la cara -  
más externa del poder político, pues las decisiones de este último y  
principalmente del Ejecutivo, deben ser materializadas por conducto  
de la Administración Pública. Es así como la administración pública  
responde a programas y proyecciones del orden al cual pertenece, pe-  
ro a su vez capta, en cierto sentido, las demandas de la población a  
la que sirve.

La parte en que distribuye el poder da paso a la creación de ciertas  
instituciones, estructuras administrativas y sistemas operativos, -  
que integrados al marco social y económico, moldean la forma estatal

puediendo ser ésta federal o central.

En síntesis, tenemos que la administración pública es una parte esencial para la existencia del Estado, ya que desarrolla la ejecución de los fines estatales, los que a su vez representan, en cierta medida, los intereses de la sociedad, los diversos factores reales de poder que en un momento histórico dado se dan en una Constitución.

De lo anterior se desprende una relación importantísima que vincula en indisoluble continuidad (reflejada en el proceso histórico) el desarrollo del poder político y la función administrativa, con tendencia a la centralización, que nos permite destacar las tareas y actividades administrativas, más que los triunfos políticos, expresan la evolución entre el estado y la sociedad.

La formación del régimen posrevolucionario a partir de la Constitución de 1917, sienta las bases para la reorganización del poder estatal, al tiempo que amplía la esfera de sus atribuciones.

Esta es una etapa en la que domina la figura presidencial, pero se debe aclarar que en su inicio la absorbe el caudillo militar; sin embargo, a partir de entonces se empieza a desarrollar un proceso político tendiente a institucionalizar la Presidencia, es decir a diferenciar entre la persona que ejerce el poder el presidente en turno y el cargo (o sea el ejecutivo), en cuanto entidad abstracta revestida de facultades precisas. Es necesario señalar el papel que desempeñó la administración pública para favorecer el desarrollo de las actividades económicas, pero no sólo eso, sino que también apuntan la creación de nuevos organismos, incluidas las empresas públicas, la reestructuración de algunas dependencias y la trascendental reforma al sistema impositivo mexicano, con lo que se amplía el régimen financiero público para la consecución de las crecientes tareas ad-

ministrativas " (15)

Con el término de la Revolución se buscaba que en adelante los conflictos sociales fueran resueltos por las instituciones y no, por los caudillos, es decir por conducto de la Administración Pública - presidencial. Lógicamente dentro del marco legal, para lo que era necesaria la aplicación permanente del poder estatal en la consecución del nuevo régimen, un orden que debía desarrollarse en el futuro, ya que los nuevos lineamientos no significaban una solución instantánea a los problemas.

El estado a través de su ejecutivo fuerte, se arrogaba para sí facultades en diversas materias, económica, social, legislativa y - otras, pero quizás la más importante era la que le confería la propiedad de tierras, aguas, minerales, enérgéticos y muchos elementos más que estuvieran comprendidos dentro del territorio nacional, administrados por el gobierno federal.

A partir de entonces se desarrolla un proceso en que cada vez más - van a ser los grupos y las instituciones, y no los individuos o caudillos, los que desenvuelvan las nuevas funciones del sistema sancio nado en la Constitución. " La sociedad tradicional (basada en el - carisma del caudillo)... dejó el campo al establecimiento y consoli dación paulatinos de un sistema capitalista moderno, y al Estado en el que los mecanismos políticos y los puestos de dirección se vol- vieron instituciones despersonalizadas". (16)

### 3.3 BASES JURIDICAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO

La constitución de 1917 plantea un importante avance sobre la ideología liberal tradicional. Se impuso la necesidad de satisfacer de manera más objetiva las demandas de la población diseñando para ello - los elementos político-administrativos requeridos. De esta manera - el nuevo proyecto de la nación, que se originó con la Revolución de 1910, abandono el concepto tradicional de Estado Gendarme, atribuyéndole características de Estado agente de cambio y como lo denominan algunos tratadistas, Estado de servicio o de bienestar, y dándole para ello toda la capacidad política necesaria para cumplir sus nuevos propósitos.

Esta nueva concepción demandaba, una instrumentación jurídica garante de la conexión de medios y fines, que permitiera la creación de - los mecanismos institucionales o administrativos que requiera el nuevo Estado para cumplir sus objetivos. Una de las características, - es el propio gobierno presidencialista que deposita el ejercicio y - la responsabilidad en el Presidente de la República, que resulte, así ser a un mismo tiempo Jefe del Estado y Jefe de Gobierno; otorgándole así mismo amplias facultades de ejecución y reglamentación, que - son la explicación de las variadas estrategias que ha podido adoptar el gobierno en los distintos períodos posrevolucionarios.

En la Constitución de 1917 se hizo una separación del carácter de - "las funciones del Ejecutivo, una transformación técnica de la Administración Pública Federal, al crearse los Departamentos Administrativos como organismos colaboradores y dependientes del Ejecutivo ". (17). Los cambios dentro de la Administración Pública dieron lugar al planteamiento de una serie de artículos en la Constitución de -

1917, referentes al funcionamiento de la Administración, y entre -  
los cuales se encuentran los siguientes: artículo 90 "La Administra-  
ción Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la  
Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios -  
del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las  
Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las  
bases generales de creación de las entidades paraestatales y la in-  
tervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraesta-  
tales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Es-  
tado y Departamentos administrativos". (18)

También con el fin de dar cumplimiento a facultades específicas par-  
ticularmente de aquéllas que tendían a la afirmación de la Nación -  
Mexicana a través de la nacionalización de sus recursos básicos y a  
la ampliación de la influencia del Estado en la Economía, el Ejecuti-  
vo ha recurrido, según las necesidades lo han demandado, a la -  
creación de organismos descentralizados y empresas de participación  
estatal.

Se señaló también la posibilidad de hacer adiciones y reformas a la  
Constitución a través del proceso jurídico que se conoce como el -  
Constituyente permanente y que ha permitido dar respuestas rápidas  
y flexibles a la cambiante circunstancia nacional e internacional de  
los últimos cincuenta años.

Dentro de este contexto, queda claro que el Estado Mexicano tiene -  
una amplia capacidad política apuntalada por una ideología que impli-  
ca no solamente la distribución del poder político, sino también el  
fomento y la distribución de la riqueza nacional.



## LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

La ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal.

La Administración Pública Centralizada se encuentra formada por: La Presidencia de la República, Las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

A su vez el sector paraestatal se encuentra integrado por: Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares de Crédito, - las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos. Según lo expresado en el Artículo 1º de la LOAPF.

Para el despacho de los negocios del orden administrativo, el Ejecutivo Federal contará con el apoyo de: las Secretarías de Estado y - los Departamentos Administrativos.

Por otra parte se fijan las directrices que habrán de seguir, tanto las dependencias del Sector Centralizado como las del Sector Paraestatal, y en ellas se señala que "Conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas de la planeación nacional, establezca el Presidente de la República, directamente o a través de las dependencias competentes ". (19)

Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos se encuentran a un mismo nivel jerárquico característica que hace posible que no exista preeminencia alguna entre dichos órganos.

Los Secretarios de Estado y el Jefe del Departamento del Distrito Federal ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República.

#### 4. ELITE POLITICA Y ELITE ADMINISTRATIVA EN MEXICO

##### 4.1 CAPACIDAD POLITICA Y CAPACIDAD ADMINISTRATIVA DEL ESTADO MEXICANO.

Para poder analizar la capacidad política y la capacidad administrativa del estado mexicano, partimos del punto de vista de que en nuestro país, estos nuevos conceptos han adquirido una especial importancia a partir del movimiento revolucionario, ya que por una parte se consolida la legitimación socio-histórica del estado mexicano en la medida que va traduciendo en realidad los objetivos que recoge su plataforma ideológica y por otra parte se establecen como medios para resolver las demandas populares que le dieron origen.

Se puede decir que la capacidad política y administrativa del Estado Mexicano en su aspecto potencial se establece y delimita formalmente en la Constitución de Querétaro que reformó fundamentalmente a la Constitución de 1857 y que en ella quedó expresado el compromiso político, económico y social de los diferentes estratos que participaron en la Revolución Mexicana.

Así para nuestro estudio, la capacidad política quedará definida como: " la aptitud, potencia o potencial de un gobierno para fijar directrices que conduzcan a objetivos considerados válidos para una sociedad en un momento dado " (1)

A su vez, la capacidad administrativa puede ser considerada como su derivación lógica de la primera y se puede definir como: "el potencial institucional y operativo que permite ir instrumentando, en la praxis social, los objetivos socialmente aceptados y jurídicamente consignados en la Constitución Política del Estado a que se refiera el análisis " (2).

Convencionalmente hemos considerado que tanto la capacidad política

como la capacidad administrativa presentan a su vez dos modalidades que conviene tomar en cuenta y que son:

a) una amplia aptitud potencial.

b) aquella aptitud que desprendida de la primera va tomando cuerpo en la práctica, es decir, se va traduciendo efectivamente como - una realidad con operatividad histórica.

#### 4.2 ELITE POLITICA EN MEXICO

Una de las cuestiones esenciales, relacionadas con la política en el México moderno, se refiere al cambio en el liderazgo político. Una interpretación común, quizá la más ampliamente acertada centra su atención en la constante circulación en los puestos superiores de la élite.

Cabe recordar que desde la Independencia hasta el arribo de Porfirio Díaz a la Presidencia, la situación política de México se caracterizó por los constantes levantamientos armados, las intervenciones extranjeras, el aislamiento diplomático; quien a través de una serie de medidas "...dispuso el cese de todos los empleados y funcionarios del gobierno federal y proclamó oficialmente el Plan de Tuxtepec y sus reformas del Palo Blanco de cuyo contenido se extraen cinco puntos fundamentales: la no reelección del Presidente de la República y Senadores de los Estados; desconocimiento del gobierno de Don Sebastián Lerdo de Tejada por abusos de autoridad; despilfarrador; injusto y otros crímenes; reconocimiento de los gobernadores con la única condición de que se adherieran al Plan; entrega provisional del Poder Ejecutivo al Presidente de la Suprema Corte de Justicia, es decir, a Don José María Iglesias si aceptaba el Plan de Tuxtepec". (3)

A partir de 1877 la consigna sería pacificación y orden; progreso económico, y por último, libertades políticas. Así para cumplir con el primer objetivo se necesitaba de un poder Ejecutivo fuerte, lo cual conducía a un proceso de centralización del poder en el ejecutivo, así como la supremacía sobre el Legislativo y el Judicial.

En consecuencia, a la par de la clase terrateniente y del grupo de inversionistas extranjeros, se originaba la élite política cuyos intereses bien definidos y un poder propio, da lugar al poder de los -

demás grupos dominantes.

Esta élite política cimentaba su poder en la burocracia que para entonces ya se encontraba organizada. La élite política porfirista la conformaba el grupo político de los científicos. Porfirio Díaz como cabeza de la misma, controlaba directa o indirectamente, todas las actividades del gobierno.

Durante toda la etapa porfirista, todo grupo de élite política, debía al grupo superior las oportunidades de movilidad que les proporcionaban sus cargos oficiales, por tanto, resultaba que la lealtad política fluía hacia arriba.

El único y mayor problema fue que durante este período se dió una total movilidad al interior de la élite política, no se dió una circulación interna, por ello "...la puerta se había abierto con el triunfo de Díaz, de hecho la octava década del siglo XIX constituyó la ma rea alta de la movilidad mestiza; pero después la puerta se había - vuelto a cerrar, una vez más a la historia mexicana, y se había limitado severamente las oportunidades para el progreso social y económico. A nivel nacional, estatal y aún local, se fue reduciendo gradualmente el acceso a los círculos de la élite" (4).

La movilidad de la élite política porfirista y la miseria en que se debatían millones de mexicanos, produjo la crisis del sistema, del orden establecido, y el inicio de la revolución mexicana, que traería consigo la destrucción del antiguo orden del privilegio y el ascenso al poder de una nueva élite política.

La revolución mexicana rompe las ligaduras que en el gobierno de Díaz habían convertido a la élite política en sinónimo de élite socio-económica.

La nueva clase política surgida fue inicialmente militar, conformada

por caudillos. Durante el período porfirista, en la élite política predominaban las altas capas sociales, mientras que en la revolución dichas capas se iban desvaneciendo, las capas medias fortalecían su control sobre los cargos políticos, la revolución produjo así, una separación entre la élite política y la económica.

En la posición política un resultado en los cambios desde 1910 no muestra gran controversia; el ejército ya no es el factor central de poder. Los revolucionarios eliminaron a los antiguos federales porfiristas sólo para construir nuevos ejércitos compuestos de los seguidores de varios caudillos. Como la situación de la guerra civil empezó a calmarse a finales de 1910 esos caudillos revolucionarios habían llegado a ser "generales". Con suficiente rareza esta inflación de oficiales de alto rango que no tenían tropas bajo su dominio fue el inicio de la declinación del poder del ejército.

Desde el término de la revolución los gobiernos han continuado extendiendo el manto democrático desarrollista de la revolución. Aún hoy los gobiernos y Partido Revolucionario Institucional (P.R.I.), utilizan para legitimarse y para promover sus políticas y aspiraciones la imagen de una revolución permanente.

Los regímenes posrevolucionarios han visto un progreso considerado, por ejemplo en las críticas áreas de la productividad económica, seguridad social, estabilidad y movilidad política. Sin embargo continúa habiendo serios problemas muchos de ellos inherentes al subdesarrollo económico. Estos problemas están rodeados de controversias políticas.

Por lo general no se trata de saber si todavía hay problemas básicos por resolver o si el desarrollo es suficiente, sino de diferentes interpretaciones acerca de la actuación y las intenciones gubernamentales.

nementales.

"La magnitud del régimen, sin duda, contribuye a que haya una mayor preocupación por su seguridad, independientemente de si ésta es la motivación política individual más importante de la dirección nacional que también podría llamarse mantenimiento organizacional (del régimen y de sus disposiciones entre las élites), y no hay duda de que es una fuerza convulsiva." (5)

El gobierno y el aparato del PRI no se han basado únicamente en la fuerza legitimadora cada vez más ambigua de la mística revolucionaria. Aparte del apoyo intelectual y emocional existen los más tangibles controles políticos, policiales-militares, y económicos. Estos se manifiestan en la política y en áreas básicas de la sociedad. Evidentemente entre los mecanismos de control son una parte esencial del régimen autoritario y dejan ver aspectos cargados de emoción. Hay quienes consideran que el sistema de control centralizado que ha dado por resultado un gobierno progresista y que esta justificado al oponerse al desorden.

Por lo tanto la élite gubernamental es sumamente sensitiva en cuanto a sus ligas con el sector capitalista. En compensación por los impuestos y los recursos de inversión necesarios, además de otras formas de cooperación, los líderes gubernamentales se dan cuenta de las importantes concesiones que hacen el sector capitalista opulento. Estas concesiones amenazan en ocasiones los mecanismos de autonomía gubernamental. A largo plazo, posiblemente el régimen confrontó una amenaza mayor. Esta es la huella que los controles estrictos sobre los partidarios políticos populares, supuestos beneficiarios de los regímenes posrevolucionarios, dejan en la legitimidad. Consecuentemente la retórica actual del gobierno mexicano no

reconoce totalmente la magnitud del alejamiento de los ideales reformistas y populistas previos. En el contexto político presente, mística revolucionaria de por si vaga se convierte aún más en un - enigma.

El análisis de los gabinetes mexicanos puede aclarar en cierta medida los confusos patrones de liderazgo político en el México posrevolucionario lo cual no sugiere que el gabinete sea el grupo élitista más importante en México. Este es uno de los grupos que operan en el marco de lo que se ha denominado "la familia revolucionaria".

"México es gobernado por una Elite, Por conveniencia, y para sugerir la naturaleza de este grupo dirigente, lo llamaremos "la familia revolucionaria" o simplemente "la familia". La familia revolucionaria está compuesta por los hombres que han gobernado a México durante más de medio siglo quienes han trazado los derroteros de la revolución; quienes aún hoy, detentan efectivamente el poder de - decisión". (6)

En el caso de México la élite política va estar constituida por - aquellas personas que forman parte de los círculos superiores de la Administración Pública Federal y en el Partido, es decir, "La élite política va a estar integrada por los funcionarios o políticos que ocupan en la pirámide del poder político, los puestos formalmente - más importantes". (7)

Existen diversos autores que señalan a los miembros de la élite política, nosotros mencionaremos, para efectos de nuestro estudio, a Frank Brandenburg, Robert Furtak y Peter Smith.

Frank Brandenburg nos dice que la élite política la va a dominar la familia revolucionaria dividida en tres niveles:

1. Un círculo íntimo "en el cual la última palabra corresponde a -



la cabeza de la familia, se compone de 20 hijos: el Presidente de México, el Presidente electo en uno de cada seis años, los expresidentes, algunos pocos líderes políticos nacionales o regionales, los ministros de gobernación y defensa y otros ministros sobresalientes del gabinete, así como algún líder sindical ". (8).

2. El segundo nivel se compone de "aproximadamente 200 gentes de las finanzas, el comercio, la industria, la agricultura, los ministros del gabinete, de las industrias estatales, de los gobiernos estatales y de organizaciones sociales, educativas, religiosas y profesionales; de las fuerzas armadas; centrales obreras, cooperativas, grupos comunales campesinos, federaciones de burócratas, del poder judicial, del partido oficial, partidos de oposición y de la prensa" (9) Explica Brandenbúrg que los sucesores del primer nivel, van a provenir en su mayoría del segundo nivel.
3. El tercer nivel se va a componer por "el aparato político formal encabezado por el Presidente de la República comprende a la burocracia nacional (en sus ramas ejecutiva, judicial y administrativa), las fuerzas armadas, el partido oficial, los partidos de oposición y la administración pública estatal y local". (10)

También nos explica que al asumir la Presidencia el jefe de familia debe de mostrar que él y sólo él gobierna a la nación. Así tenemos, por ejemplo, que en la historia de México la jefatura de la familia ha sido ocupada por once hombres de los cuales solamente ocho consiguieron ser jefes indiscutibles.

Desde el punto de vista del poder ejercido cuatro presidentes so-

bresalen: Calles, Cárdenas, Obregón y Alemán, de los cuales, los dos primeros pudieron permanecer en la cima por más de una década y cada uno de los dos últimos, permanecieron a espacio de tiempo un poco más breves.

La popularidad, el prestigio y el poder combinados de cada uno de estos jefes de la familia alcanzó grandes proporciones que nadie, a pesar de hacerse acreedor al exilio o algo peor -incluyendo a los ex presidentes- se aventuró a poner en tela de juicio la autoridad del jefe, al menos que él mismo se lo indicase.

Asimismo, para Robert Furtak la élite política va a estar constituida por el "Presidente, los expresidentes con vida, los Secretarios, los Directores de empresas estatales, los Gobernadores, los dirigentes más poderosos, tanto de la economía como sindicales, militares -de alta graduación y los dirigentes del partido del gobierno". (11)

Existen una serie de factores que dan lugar al sentimiento de pertenencia a la élite política en los integrantes de ellas, tales como: "la actividad común en el gobierno, la administración y el ejército los estudios universitarios, la membresía en logías masónicas, la consanguinidad, etc. " (12)

Peter H. Smith señala que "la cúspide incluye a los miembros del gabinete, los directores de las principales industrias estatales, los directores de las dependencias gubernamentales, de las comisiones, -bancos y consejos, así como el presidente y su círculo íntimo". (13)

Durante muchos años los gobiernos mexicanos han controlado de manera efectiva la competencia política usando métodos bastante perfeccionados. Por una parte los miembros de la nueva élite son personas que pertenecen a una clase social perfectamente diferenciada y que son -preparados con muchos años de anticipación en las unidades privadas

y nacionales más importantes. El número considerable de las personas que integran este grupo pertenecen a una estructura claramente definida donde se hace un reparto de roles a cada uno de sus miembros y los factores que más relevancia adquieren son: el padrinazgo y la socialización, y es esta combinación la que permite dar la impresión de representatividad tanto dentro del partido como dentro del gobierno.

#### 4.3 PATRONES DE RECLUTAMIENTO EN LA ELITE ADMINISTRATIVA

Nuestro objetivo consiste en observar como se forma el político mexicano, cuales son las vías a través de las cuales se profesionaliza la política y cuales son los factores que condicionan su llegada a una secretaría de estado.

Desde luego este objetivo exige definir tanto lo que entendemos por carrera política como por profesionalización política.

Como es sabido la profesionalización resulta del cultivo de una disciplina específica que puede traducirse en capacitación, es decir, en adquisición de habilidades para el desempeño satisfactorio de una actividad, esta no está condicionada por un solo tipo de carrera, puede realizarse con modalidades particulares y no afectar necesariamente a la competencia del político, esto es, lo profesional no es fruto de una carrera sino de la práctica del oficio. Algunas variables que se toman en cuenta en la profesionalización son: la cantidad de años que toma en cuenta el político antes de ser seleccionado para un gabinete; el número de puestos en el medio administrativo; promedio de permanencia en ellos y sobre todo el número de dependencias en que los cumple y el área a la que corresponde.

La cantidad de puestos debe ser asociada con las dependencias y la familiaridad que tenga con una tarea específica.

Para nuestro estudio hemos tomado la siguiente definición: " la carrera política del funcionario mexicano se compone de tres ámbitos: los puestos administrativos, los cargos de elección popular y los cargos dentro del partido oficial. La carrera puede cubrirse mediante combinaciones, o lo que es más común, permaneciendo en una sola área, la administrativa ". (14)

Así el tiempo que comprende la carrera política, las modalidades - que adopta en su desarrollo, el número de puestos que cubre tanto - de uno como de otro ámbito formativo y los ascensos y descensos que sufren las trayectorias, son algunos de los datos que nos dan indicios sobre la capacitación. Esta cualidad aparece como factor constante distintivo del político mexicano, del cual depende en buena medida su futuro.

Los criterios para la selección de la élite administrativa son: por un lado la cercanía con el Presidente de la República y por el otro la selección curricular, esto es, atendiendo únicamente a la capacidad del funcionario.

La primera la logramos determinar estableciendo los puntos de contacto a lo largo de las carreras políticas del conjunto de funcionarios que figuran en un determinado gabinete con el presidente en cuestión.

Por contactos personales entendemos aquellas relaciones que llegan a establecerse entre el Presidente y el resto de los funcionarios - con lo anterior, no estamos propiciando un concepto sino una simple definición operativa.

Estos se traducirán en una relación personal por la que el Presidente puede conocer las aptitudes del político y algunas veces incluso dar lugar a una amistad que supone necesariamente un principio de lealtad.

La segunda consiste en que hay una sólida capacitación e incluso especialización del individuo, esta característica se constituye en - un denominador común entre los políticos mexicanos, pero por lo regular el Presidente no puede contar con un elevado número de conocidos como para cubrir todos los puestos disponibles, en este sentido, el

mandatario tiene que elegir de un conjunto de funcionarios con los cuales no tiene relación personal, pero manifiestan cierto grado. - de competencia para el cargo.

#### 4.4 DIFERENCIACION ENTRE LOS CONCEPTOS: ELITE POLITICA Y ELITE ADMINISTRATIVA.

La distinción entre Elite Política y Elite Administrativa queda situada en el terreno conceptual; la separación de ambas se planteará de una manera lógica, su formulación sólo atiende a un interés académico.

El estudio de las Elites plantea la cuestión de sus relaciones de dos formas diferentes: primero se confunde el concepto de clase políticamente dominante con la concepción de Elite Política con el nombre especificado de "Clase Política". Por otra parte la del aparato de estado y la burocracia que da como resultado una concepción empírica de todas las funciones políticas en las manos de la clase económica políticamente dominante y su ejercicio práctico por los individuos de la misma clase.

La concepción de la pluralidad de Elite o categorías dirigentes, no es más que una reacción ideológica de la corriente funcionalista. En su función ideológica la negación de la unidad entre las llamadas élites o categorías se propone, con la máxima claridad cortar los puentes a todo deslizamiento hacia lo que hubiera podido aunque no fuese más que evocar la existencia de la lucha de clases.

Las Elites Políticas se definen, tanto en términos de su identidad corporativa y de acción, como por sus miembros. De manera abstracta se podría concebir a la élite política "como el grupo de personas que han ocupado un cargo público de importancia a nivel nacional... es decir, presidentes, vicepresidentes (cuando sea pertinente), miembros del gabinete, del subgabinete (subsecretarios y oficiales mayores de secretarías de estado, jefes de estado mayor y -

directores del departamento de fábricas militares), directores de agencias descentralizadas y de empresas de propiedad estatal, dirigentes del partido gubernamental, gobernadores, senadores, diputados, embajadores, y los delegados..." (15)

Este tipo de enfoque hace surgir problemas operacionales en cualquier contexto: determinar cuanto poder resulta decisivo o descubrir quien tiene poder sobre quien y en relación con que aspectos, estas dificultades adquieren dimensiones casi insuperables en el caso de México. Nuestro único recurso práctico ha sido la identificación de la élite política, como las personas que ocupan los puestos políticos de mayor importancia.

Esta estrategia podría aparecer inapropiada en México, porque no hace ninguna concesión a la dirección informal cuya importancia es innegable. En defensa de nuestro enfoque sobre el problema quisieramos subrayar: primero el número realmente reducido de líderes formales en cualquier período dado, lo cual tendría un impacto imperceptible o mínimo en la integración estadística de los grupos en estudio. Segundo, a pesar de la frecuente ausencia de la autoridad que toma las decisiones, los puestos políticos en México pueden considerarse como una especie de trofeo o recompensa, en cuyo caso muestran que sus ocupantes han ostentado alguna clase de poder en el pasado, ya sea que lo sigan teniendo o no. Los ocupantes de los puestos han triunfado así en el juego de la búsqueda de un puesto, son, "ganadores" y en esta medida constituyen una élite propiamente definida.

Sin duda algunos investigadores estarán en desacuerdo con esta selección, pero creemos que proporcionará un sólido ejemplo de la élite política en México.



En México, como en el resto de los países de América Latina, la distinción entre los poderes Ejecutivo y Legislativo no está delimitada y resulta frecuente observar cambios de funcionarios de una rama a otra. De hecho, esta es la forma más común de reclutamiento de la élite administrativa en los sistemas políticos "civiles" del área.

En este sentido, para nosotros la élite administrativa se refiere a aquellas personas que han sido identificadas por haber ocupado puestos en la burocracia federal o estatal, o en el servicio diplomático, ya sea como hombres y mujeres de carrera o como consultores más o menos permanentes en los gabinetes anteriores.

En México la élite administrativa no es asunto meramente técnico, operativo, esta envuelta por la política. Por el momento nos interesa dejar claro que política y administración están estrechamente ligadas, no puede influir nada más uno de esos elementos en la designación de un funcionario. Es sabido que en México no existe una carrera administrativa en el sentido de que un empleado gubernamental vaya ascendiendo en su trabajo hasta alcanzar la cúspide. Existe carrera, sí, pero no se sujeta a una norma administrativa formal, escalafonaria. En síntesis, conquistar la cima no es ni seguro ni mucho menos fácil.

"Empíricamente no siempre es fácil reconocer a un técnico". (16), - como afirma Peter Smith, la influencia de los tecnócratas es producto de las necesidades del cambio económico imperante y no de la marcha de los acontecimientos políticos.

La definición de la élite administrativa no representa serios problemas, porque a pesar de que en México el proceso de cambio social es económico y político ha recibido amplia atención en los últimos

años por parte de los científicos sociales, existe muy poca información empírica sobre las dimensiones de los cambios dentro de los grupos políticos dominantes.

Para concluir, John Kautsky ha elaborado una definición muy sugerente entre élites "revolucionarias" y élites "administrativas" - que parte de la hipótesis de que en el tiempo se opera una transición de las primeras a las segundas de la misma manera, para Smith se da un "cambio de roles revolucionarios a administrativos, más - que de élites propiamente dichas, en vista de que resulta casi imposible clasificar a cada individuo con precisión aún cuando analíticamente esta proposición puede ser válida". (17)

En este sentido la corriente que adoptamos es la que acepta la unidad de la élite político-administrativa expresada la mayoría de las veces con la noción de élite política.

En consecuencia, la política gubernamental es el producto de la cooperación y conflicto entre los grupos de interés (Empresariales, obreros, campesinos); políticos (legisladores partidos) y burocráticos (altos funcionarios). Es fruto de una acomodación de la élite, en la cual, los grupos representativos de los intereses más fuertes luchan y negocian con las élites gubernamentales.

#### 4.5 MOVILIDAD POLITICA Y MOVILIDAD ADMINISTRATIVA

Análizaremos la trayectoria del político hacia el más alto cargo, por ello partiremos de los funcionarios que ya están en el medio. De ahí que un concepto clave en nuestro estudio sea la movilidad. El paso de los individuos de un puesto a otro, en especial hacia una responsabilidad superior.

Bendix y Lipset, señalan que este proceso de ascenso y descenso, - revela una distribución de talento y conocimiento de tal forma que los privilegios y gratificaciones aumentan conforme aumentan las - dificultades y responsabilidades.

La movilidad política por su parte es ascendente cuando supone ciertos requisitos que la persona debe reunir para alcanzar un puesto - más elevado que no sólo significa un mejor ingreso y un mejor lugar político para él, sino, y esto es lo que nos interesa, exige habili- dades específicas del funcionario. Cada puesto representa una res- ponsabilidad determinada y en consecuencia se trata de saber si es- te es un requisito que debe de cubrir el candidato o si puede evitar lo.

La ocupación de un puesto no permite prever hacia donde se moverá un funcionario, el descenso no constituye la tendencia común en tér- minos globales la tendencia es un avance en la jerarquía o la perma- nencia en el rango.

La movilidad a nuestro juicio, comprueba la capacitación del políti- co mexicano.

Así el funcionario tiene más probabilidades de dar por concluida su carrera al término su tarea como secretario en un sexenio, que de regresar.

Tan pronto como alguno logra ingresar en la élite, tropieza con la

constante amenaza de verse obligado a abandonarla. Y en la medida en que algunos logran permanecer en ella, por lo general han tenido que hacerlo ascendiendo.

## 5. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

### 5.1 CONCEPTO

Es indudable que la organización administrativa constituye una parte del Derecho Administrativo. Es objeto del derecho de la organización "la estructura de los órganos funcionales y la atribución de facultades y obligaciones (competencia)". (1). En la parte es tática de la disciplina jurídico administrativa. Su estudio no es sólo de textos legales sino de principios y sistemas.

En materia de organización administrativa, los variados problemas relativos a la selección, capacidad, moralidad, estilo político de los funcionarios, de los principios técnicos de la organización administrativa, etc., se separan y a la vez se unen a la rama del derecho administrativo.

Así tenemos que, organizar significa ordenar y acomodar sistemáticamente, desde un punto de vista técnico, un conjunto de elementos para llevar a cabo una actividad, cumplir un fin, u obtener un objetivo.

La Administración Pública, como todo elemento del Estado, necesita ordenarse adecuadamente y técnicamente, es decir, organizarse, para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente. Para ello se ha tratado, a través de la evolución de la Administración Pública, de buscar formas de organización que respondan lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado.

La ampliación del campo de la actividad administrativa como resultado del intervencionismo estatal ha hecho posible que la organización administrativa cobre una notable importancia. Es así que la organización administrativa debe responder a ciertos criterios, puesto que no sólo debe contarse con personal competente y bien preparado, dado que "la organización es deficiente... el personal

más calificado no podrá dar vida a una administración eficiente. - Solamente gracias a una buena organización la facultad y energías - del personal pueden dar el máximo rendimiento". (2)

En base a lo anterior, podemos decir que la organización administrativa es "la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, encaminada a la consecución de los fines del Estado". (3). Las estructuras, los procedimientos, la instalación material, todo a pesar de ser importante no es más que una especie de arsenal, un conjunto de herramientas que valen lo que valen los hombres encargados de emplearlas. El valor y la eficiencia dependen principalmente de todos los campos, de la capacidad técnica y de la conciencia profesional de los empleados públicos, la verdadera administración, la administración concreta, se hace con hombres, para hombres y por hombres. Ninguna consideración supuesta científica, ninguna teoría abstracta de la administración pública, no deben ningún instante hacer olvidar este axioma básico y fundamental: el factor humano siempre predomina en el desarrollo de todas las labores administrativas.

Antes de entrar al estudio de cada una de las formas que adopta la Administración Pública, creemos conveniente dar un concepto de lo que entendemos por órgano del Estado y órgano de la Administración Pública, o unidad administrativa.

Órgano del Estado, se entiende como "el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado; así tenemos que órgano del Estado puede considerarse el Congreso de la Unión, o bien, cada

una de sus Cámaras, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un -  
Juzgado de Distrito, etc. " (4)

El Órgano de la administración pública o unidad administrativa como nos dice Acosta Romero, es "el conjunto de elementos personales y - materiales con personalidad jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al poder ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico, depende de éste, por ejemplo: una Secretaría de Estado, un Departamento de Estado, una Comisión Intersecretarial, etc. Es de observar que en este concepto pudiera quedar en- globado tanto el todo como las partes del mismo, es decir, puede - considerarse unidad administrativa a una Secretaría, o a una sec- - ción de la misma ". (5)

## 5.2 FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

Tradicionalmente se han considerado tres formas de organización administrativa:

- Centralización.
- Descentralización.
- Desconcentración.

Las formas de organización de la Administración Pública, no son - equivalentes a las formas de Estado y a las formas de Gobierno, - pues estas últimas se refieren; la primera, a la entidad misma del Estado y, la segunda, a los órganos que ejercitan el poder, en el más alto rango (Ejecutivo, Legislativo y Judicial); en cambio, las formas de organización administrativa se refieren exclusivamente - a la Administración Pública, o sea, poder Ejecutivo y unidades administrativas que de él dependen, directa o indirectamente.

El conjunto de los órganos que desempeñan la función administrativa tienen que estar coordinados tanto en estructura como en acción; ello se logra vinculándolos entre sí de diversas formas o maneras. Una de las principales es la Centralización.

### 5.2.1 CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

Así como nos señala Acosta Romero, la centralización es, "la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos - de la Administración Pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República - con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución". (6)

La centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico, de subordinación frente al titular del poder Ejecutivo, de



coordinación entre las Secretarías, Departamentos de Estado y Procuraduría General de la República, y de subordinación en el orden interno, por lo que respecta a los órganos de cada Secretaría, Departamentos de Estado y Procuraduría.

La organización Centralizada tiene el efecto de conformar a los órganos de la Administración Pública de tal suerte que aisladamente - resulta incomprensible su situación.

Para el entendimiento de la acción de los órganos se requiere o es necesaria una relación jurídica denominada Jerarquía Administrativa.

En esta forma organizativa existe un centro del que van surgiendo - distintas líneas cada una con grados o lugares numéricos, descendiendo en una misma escala hasta llegar a los órganos inferiores. - Cada grado tiene una división o reparto de funciones, que son impulsadas por el centro de acción o jerarca de la administración. La - relación de jerarquía se manifiesta por la subordinación, que consiste en la dependencia de la autoridad menor a la mayor y tiene su expresión objetiva en el deber de obediencia de los órganos inferiores a los superiores.

Se ha dicho que Centralizar es reunir toda la organización administrativa en el gobierno, esto es, en el Poder Ejecutivo.

Los poderes que implica la relación jerárquica son: (ibid:70)

- 1.- Poder de decisión.
- 2.- Poder de nombramiento.
- 3.- Poder de mando.
- 4.- Poder de revisión.
- 5.- Poder de vigilancia.
- 6.- Poder disciplinario.
- 7.- Poder para resolver conflictos de competencia.

El poder de decisión es la facultad de resolución de los asuntos - de la administración, de realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho, está reducido a unos cuantos órganos con competencia para dictar sus resoluciones e imponer sus determinaciones. Los demás órganos ponen los asuntos de su competencia en estado de dictarse la resolución.

El poder de nombramiento consiste en la concentración de la atribución de hacer las designaciones de los funcionarios o empleados de los órganos subordinados.

El poder de mando es la facultad de órganos superiores para dar ordenes o instrucciones a los inferiores; estas últimas, bien para - dar interpretaciones a efecto de cumplir con la ley, o para dictar lineamientos en el ejercicio de las funciones o también indicaciones para el buen servicio.

El poder de revisión consiste en la facultad de los órganos superiores de suspender, modificar o revocar los actos realizados por el inferior. En esta facultad no existe sustitución de la competencia del inferior al superior, sino respetando la competencia - del inferior, el órgano superior ejercita una nueva competencia para verificar la validez objetiva del acto.

El poder de vigilancia es una consecuencia de la relación de jerarquía, de tal suerte que los órganos superiores tienen la facultad de fiscalizar los actos de los inferiores a fin de garantizar el - buen funcionamiento de los servicios administrativos.

El poder disciplinario se ejerce para aplicar sanciones a quienes quebrantan la obligación derivada de subordinación. El poder de - mando, sin el deber de obediencia o sin la facultad disciplinaria

haría ilusoria la subordinación que establece la jerarquía.

El poder para resolver conflictos de competencia permite delimitar los campos de acción de los órganos administrativos. Las leyes administrativas no definen siempre con precisión los límites de actuación de los órganos públicos.

Para terminar diremos que en la actualidad se ha resquebrajado el modelo de la administración uniforme y jerarquizada, pero en la crisis se busca un equilibrio entre la centralización y los nuevos sistemas de descentralización, desconcentración empresas públicas e intervención de los administradores en la administración.

Através de estos poderes se logra la unidad de acción, de mando, - la coordinación de todos los órganos de la Administración Pública para la realización de los fines del Estado.

### 5.2.2 DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

En México a consecuencia del crecimiento acelerado y desordenado de unidades administrativas, oficinas, dependencias y personal burocrático surge la Reforma Administrativa. Es así como muchos estudiosos de los problemas administrativos señalan la conveniencia de procurar la desconcentración y aún la descentralización de ciertas funciones operativas tradicionalmente asignadas a los órganos centrales o del más alto nivel del sistema de la administración pública.

Las nuevas técnicas de organización, los criterios gerenciales, la racionalización de los recursos y una mejor productividad del aparato estatal y burocrático, y la eficiencia en la acción administrativa, han hecho que en México se ponga en marcha la Reforma Administrativa, para obtener una mayor coordinación, responsabilidad y control en los sectores que forman la Administración Pública mediante diversas estrategias que revisan el sistema administrativo, el marco legal y la eficiencia del servidor público, hasta en los niveles más bajos.

A partir de 1976 (diciembre), la Reforma Administrativa en nuestro país ha comprendido: la promulgación de la Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; nueva estrategia de sectorización de actividades; la coordinación de unidades administrativas bajo jefes de sector; la desconcentración y descentralización regionales de las unidades administrativas federales; y, la llamada reforma de ventanilla, que tiende a que los servicios públicos den mayor énfasis en el trato correcto y eficaz al público.

La expresión descentralizar significa opuesto al centro, es decir, es el fenómeno que va del centro a la periferia y se aprecia en la actualidad, en la organización del Estado y de la Administración -

## Pública.

Fundamentalmente hay dos tipos de descentralización, la descentralización política y la descentralización administrativa. La descentralización política se observa desde tiempos remotos de la historia, así tenemos por ejemplo el Imperio Romano que se dividía en dos: el de occidente y el de oriente. Como fenómeno social, la descentralización de ciertos órganos político-administrativos se puede observar en los Estados modernos y en las organizaciones internacionales, que tienen órganos regionales para atender con eficacia a la región a la que sirven, así tenemos en la O.N.U. las comisiones regionales (C.E.P.A.L., C.E.A.L.O.).

La descentralización política opone los poderes de los funcionarios cuya autoridad se extiende sobre un vasto territorio a los poderes de los funcionarios cuya autoridad se limita a sectores subsectores determinados de dicho territorio por ejemplo, regiones estados o provincias.

Aquí el marco dimensional que importa es el geográfico, el problema que el plantea es el de la relación entre el todo y las partes que lo integran.

Así la descentralización política se puede decir que "son estructuras político-administrativas que actúan sobre una determinada superficie territorial, y en las que los administrados pueden intervenir en la selección o designación de los órganos del gobierno local, a través del ejercicio del voto popular, característica que distingue a las estructuras descentralizadas políticas, de la organización administrativa descentralizada, dependiente del poder ejecutivo y que forma parte de la Administración Pública, considerada en su más amplio sentido". (7)

También en la descentralización política existe una autonomía de de sición, de actuación y hasta de fijación de políticas interiores o dentro de sus límites territoriales, ya sea del Estado, de la Federación o del Municipio.

La designación de sus funcionarios político-administrativos (poder ejecutivo y poder legislativo) se hacen por elección popular directa.

No hay una jerarquía directa entre el presidente y las autoridades políticas del gobierno local o del municipio.

La descentralización político-administrativa de las entidades federativas y de los municipios, en nuestra opinión, presentan cierta autonomía pero sólo se refiere a los asuntos de gobierno.

La descentralización administrativa, tuvo su origen y desarrollo teórico en Francia, a través de la Institución que denominaban "establecimiento público descentralizado" y que obedecía a la necesidad práctica de atender un servicio público, con personal técnico especializado, con independencia presupuestaria, que diera flexibilidad a las necesidades económicas del servicio y libertad de los factores y problemas que impone la burocracia centralizada, ya que el personal tenía un estatuto jurídico y personal distinto de la burocracia.

"La descentralización administrativa, en estricto sentido, existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado o que es de interés público". (8)

Aquí el marco dimensional que interesa es el jerárquico y el problema que se plantea es el de la distribución de la autoridad entre los niveles.

Por eso esta segunda forma de representación opone los poderes de los funcionarios territoriales, distribuidos en una serie vertical de niveles a los de niveles superiores, cuyo ámbito de competencia territorial es mayor.

En nuestra opinión, la mayoría de los organismos descentralizados desarrollan una actividad política-administrativa y ese carácter también lo tienen los funcionarios que los integran, ya que sus nombramientos son hechos por el Ejecutivo Federal, según se desprende de los artículos 52 y 53 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; tiene obligación de acudir al Congreso cuando alguna de las Cámaras requiera de informes relacionados con los asuntos del organismo que dirigen o se discuta una ley del mismo. (Art. 93 - constitucional).

Los organismos públicos descentralizados son creados, bien por una Ley del Congreso de la Unión, o por un decreto del Ejecutivo, y es a partir de que entra en vigor el acto que los crea que en nuestra opinión surge su personalidad jurídica, sin necesidad de ningún otro procedimiento.

Todos los organismos descentralizados cuentan con un régimen jurídico que regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad. Este régimen generalmente lo constituye lo que pudieramos llamar su ley orgánica, que bien puede ser una Ley del Congreso, o un decreto del Ejecutivo, que materialmente pudiese mos considerar como ley, puesto que crea una situación jurídica general.

La estructura interna de cada organismo descentralizado dependerá de la actividad a la que está destinado y de las necesidades de división del trabajo, generalmente hay una serie de órganos inferio-

res, en todos los niveles jerárquicos y también de direcciones y de departamentos que trabajan por sectores de actividad.

Los organismos descentralizados, como consecuencia de tener personalidad jurídica, cuentan también con patrimonio propio, donde dicho patrimonio, es el conjunto de bienes y derechos con que cuenta para el cumplimiento de su objeto.



## 5.23 DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

En los órganos centralizados existe una jerarquía definida, un manejo centralizado de los ingresos y de los egresos del Estado, esa jerarquía impone a veces retardos en la Administración Pública y en la prestación de los servicios; por ello, surge la idea de dar ciertos órganos facultados de decisión, sin necesidad de acudir al órgano superior solamente en casos importantes; y mediante esa facultad de decisión, el órgano inferior, desconcentrado, puede desempeñar sus funciones más rápidamente; no tendrán que acordar semanalmente, pedir una serie de documentos, de acuerdos, de relaciones, etc. Por ello los Estados han creado estos organismos para obtener una mayor eficacia administrativa.

"Desde un punto de vista muy general, la desconcentración implica siempre una distribución de facultades entre los órganos superiores y los órganos inferiores". (9)

Así tenemos, que la desconcentración administrativa se identifica en México, con unidades administrativas que forman parte de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal. Por ejemplo, unidades desconcentradas de la Administración Pública Federal son:

a) el Instituto Politécnico Nacional, dependiente de la Secretaría de Educación Pública; b) la Lotería Nacional, dependiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

También se da el caso de que, un organismo descentralizado desconcentre territorial o periféricamente sus servicios, por ejemplo, la Universidad Nacional Autónoma de México, es un organismo público descentralizado y desconcentra sus servicios en varias unidades, como son las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales (ENEP); Petróleos Mexicanos, que también es organismo público descentralizado

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

y divide sus dependencias en las zonas sur, centro y norte.

Desde el punto de vista gerencial, la descentralización de la administración consiste en hacer descender la facultad de decisión al nivel más bajo posible y la desconcentración consiste en desintegrar a la unidad de administración y separarla del centro.

La desconcentración fundamentalmente administrativa, en México, también presenta rasgos políticos, pero más bien se hace referencia a estructuras administrativas de rango intermedio dependientes, jerárquicamente, de otros órganos.

Con respecto a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el art. 17 está reconocida la desconcentración en sentido estricto o funcional, que consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permiten actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir - el nexo de jerarquía, con el órgano superior.

Invariablemente el órgano desconcentrado depende de un órgano central, de la presidencia, de una Secretaría o Departamento de Estado, tiene cierta autonomía; pero si no es con el acuerdo del órgano del que depende, no podrá llevar a cabo decisiones trascendentales.

También la desconcentración se puede dar a nivel regional ya que existe la delegación de facultades a los órganos inferiores, y estos se distribuyen geográficamente dentro del territorio, abarcando cada oficina un área de éste, que demande la acción regional.

Un ejemplo lo constituyen las delegaciones federales de Pesca, que

son órganos administrativos desconcentrados en cada uno de los Estados de la República Mexicana y en el Distrito Federal, cuyas atribuciones y delimitación de circunscripción geográfica se encuentran en el acuerdo que establecen las bases de la Organización de las Delegaciones Federales de Pesca, les señala atribuciones y delega facultades de sus titulares, de fecha 18 de octubre de 1979, del jefe del Departamento de Pesca en los artículos 30 y 34 del Reglamento - Interior del Departamento de Pesca, 2 de agosto de 1979.

Semánticamente, tanto la descentralización, como la desconcentración significan lo mismo, alejamiento del centro. Las leyes, autores y funcionarios, con frecuencia hablan de las mismas indistintamente, sin hacer una clara separación de las palabras, según sus funciones o aspectos que se estudian, o que se estén manejando.

Por lo anterior señalaremos algunas de las características más representativas de cada una.

Por su parte, la desconcentración, es un órgano inferior subordinado a una secretaría, departamento de estado, o a la presidencia; - puede contar o no con personalidad jurídica; puede contar o no con patrimonio propio; y por último posee facultades limitadas.

En cambio, la descentralización, es un órgano que depende indirectamente del Ejecutivo Federal; tiene invariablemente personalidad jurídica; siempre tiene patrimonio propio; y posee facultades más autónomas.

Todo el sistema descrito lleva la finalidad de buscar la coordinación administrativa, como para el eficaz resultado que se persigue con la creación de esas instituciones.

## SEGUNDA PARTE

### CONFORMACION DEL SECTOR CENTRALIZADO EN MEXICO

#### 6. ANTECEDENTES

En la Constitución de 1814 en su artículo 134, se menciona por primera vez a las Secretarías de Estado, ya que establecía la existencia de tres secretarios: uno de guerra otro de Hacienda y el tercero de Gobierno. A partir de esta constitución podemos dividir a los sistemas constitucionales en: Centralistas y Federalistas.

Las constituciones centralistas de 1836 y 1843, establecieron la primera, cuatro ministros-Interior, Relaciones Exteriores, Guerra y Marina-; y la segunda, en su artículo 93, estableció el mismo número.

En las constituciones federalistas de 1824, 1857 y 1917, se deja a una ley posterior, del Congreso de la Unión el establecer el número de secretarías y su competencia.

La evolución histórica de las Secretarías de Estado se ha observado desde 1810, donde a partir de entonces se han creado nuevas secretarías y algunas han cambiado su nombre, así tenemos por ejemplo, que en 1917, existían 9 secretarías, y más adelante la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, establecía 15 secretarías, la Ley Orgánica de la Administración Pública de Federal de 1976, estableció 16 secretarías y para 1982 el sector público centralizado se encuentra conformado por las siguientes Secretarías:

Presidencia de la República  
Secretaría de Gobernación  
Secretaría de Relaciones Exteriores  
Secretaría de Defensa Nacional

Secretaría de Marina  
Secretaría de Hacienda y Crédito Público  
Secretaría de Programación y Presupuesto  
Secretaría de Contraloría General de la Federación  
Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal  
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial  
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos  
Secretaría de Comunicaciones y Transportes  
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología  
Secretaría de Educación Pública  
Secretaría de Salubridad y Asistencia  
Secretaría del Trabajo y Previsión Social  
Secretaría de la Reforma Agraria  
Secretaría de Turismo  
Secretaría de Pesca

Además de las Secretarías antes mencionadas, el sector centralizado en México, cuenta con dos Procuradurías y un Departamento de Estado:

Procuraduría General de la República  
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal  
Departamento del Distrito Federal

La definición de las áreas de acción dentro de las que habremos de actuar reside principalmente en la diferenciación cualitativa entre el cargo administrativo, más bajo dentro de la élite gubernamental y para nuestro estudio tomaremos el de dirección general. Esta decisión no es tan arbitraria como parece, en nuestra opinión este puesto representa el más bajo en la división de responsabilidades y para alcanzarlo se requiere una trayectoria claramente definida, exige un número determinado de requisitos, lo

que no ocurre en niveles más bajos. En este sentido hay que señalar que el análisis de la trayectoria administrativa de los funcionarios que se ha observado en anteriores sexenios".... revela que un político puede permanecer exclusivamente en el área administrativa gubernamental y conseguir su designación; en otras palabras, que no es indispensable la trayectoria electoral o partidaria ". (1)

La necesidad de dar un tratamiento especial a las áreas de la Administración Pública, se debe fundamentalmente a que esta área ofrece una notable diversidad de cargos que exigen para tratarlos en conjunto, diseñar una tabla de equivalencias. Para ello nos hemos servido de los organigramas de cada una de las entidades que conforman nuestro objeto de estudio.

Partiremos del criterio administrativo retomado de lo que en opinión del Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado constituye su equipo de trabajo en la tarea de gobernar el país, nos hemos basado principalmente en el documento publicado por la Presidencia de la República "Quién es quién en la Administración Pública", donde se destaca que los ciudadanos que colaboran con el Poder Ejecutivo en la realización de sus tareas, desde los niveles más bajos, considerado en este estudio, Director General, son personas que destacan en su formación académica y en su experiencia laboral, aunando a esta situación sus antecedentes morales y profesionales, así como su capacidad e idoneidad para el puesto.

La principal diferencia entre el cargo de Director General y los Secretarios de Estado, la constituye la formación y experiencia profesional administrativa y política que reúne el titular de -

una Secretaría al momento de asumir su cargo. Mientras que en el cargo de director general, no implica necesariamente una clara de terminación de responsabilidades, ya que las funciones que realiza son de menor importancia.

Un ejemplo claro de que no todos los puestos de director general son semejantes está dado por que no ".....Todas las direcciones - generales en el Sector Central son equivalentes, desde el punto - de vista administrativo, no obstante, es obvio, que la Dirección General de Crédito en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la de Inversiones en la Secretaría de Programación y Presupuesto, son más importantes que muchas otras dentro de sus dependencias, donde llegan a equipararse con las subsecretarías, y con relación a otros cargos de igual rango administrativo en otras instituciones ". (2)

Nuestro estudio se basa principalmente en el Sector Centralizado, pero solamente tomaremos en cuenta algunas de dichas secretarías las cuales serán estudiadas en el capítulo posterior.

## 6.1 ORGANISMOS QUE LO INTEGRAN

En México los titulares de las unidades administrativas que componen la organización administrativa centralizada federal, son el Presidente de la República, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento de Estado, el Gobierno del Distrito Federal, y el Procurador General de la República.

### EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

Al frente del Poder Ejecutivo y como titular del mismo, está un funcionario que recibe el nombre de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Sus bases legales se encuentran depositadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos: 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88 y 89. En donde se establece que es electo en forma directa por el pueblo y dura en su cargo seis años, y no puede ser reelecto.

"El Poder Ejecutivo es unitario, sólo en el Presidente de la República recaer el Poder Ejecutivo. Sin embargo para manejar aspectos tan disímiles, numerosos e importantes, el Presidente de la República cuenta con una serie de colaboradores, órganos y mecanismos ". (3)

El cargo de Presidente de la República sólo es renunciable por causa grave calificable por el Congreso de la Unión; sin permiso de éste, no puede ausentarse del territorio nacional.

" En nuestro país, sin lugar a ninguna duda el Presidente es la pieza clave del sistema político y tiene un enorme predominio sobre los otros elementos políticos que configuran al propio sistema". (4)

El Presidente de la República en los Estados Federales con Régimen Presidencial, tiene el carácter de ser Jefe de Estado y Jefe



de Gobierno, como Jefe de Estado representa a la nación, se le rinden los honores que le corresponden y tiene todas las funciones que le son propias. Como Jefe de Gobierno, encabeza la Administración Pública Federal, señala las líneas políticas y administrativas del Estado. Nombra y remueve a quien le ayuda en el ejercicio de sus funciones, a los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento Administrativo, al Procurador General de la República y demás funcionarios cuyo nombramiento no esté especificado en las leyes, como Subsecretarios, Oficiales Mayores, Coordinadores, Presidentes de las Comisiones Intersecretariales, Directores de Organismos Descentralizados, Empresas Públicas, Organismos Desconcentrados y Fideicomisos Públicos, también designa con la aprobación del Senado, a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los miembros del Servicio Diplomático y Consular, a los miembros de las Fuerzas Armadas y demás funcionarios previstos en las fracciones II, III y IV del artículo 89 Constitucional.

Otras de las funciones que hacen tan poderoso al Presidente de México son: " a). ejercer sus poderes constitucionales, b). ser el jefe de la clase política, c). ser árbitro de las pugnas mayores de casi todas las fuerzas que participan en la contienda política de ser el vértice de la transmisión del poder, d). tener un amplio dominio sobre el proceso de distribución de los recursos públicos ". (5)

Para Andrés Serra Rojas "Toda la vida política de México gira al rededor del Presidente por las siguientes causas:

NOTA: El sentido que Manuel Camacho da al concepto de clase política nosotros lo entendemos y definimos como Elite Política.

- a). La ineficacia del Poder Judicial para oponerse a las violaciones de la Ley realizadas por la Administración Pública.
- b). Concentración de todas las cuestiones que desee conocer.
- c) El ejercicio de atribuciones constitucionales muy amplia e importantes.
- d). El ejercicio de actos más allá de la constitución y que inciden en la vida del estado". (6)

No todos los actos que realiza el Poder Ejecutivo son de simple ejecución, puesto que actúa aún en casos en que no existe ley por ejecutar, un ejemplo es la administración, la cual en ocasiones se concreta a la simple ejecución de la ley y otras la sobre pasa, adoptando medidas de conveniencia ocasional o de prudente gestión.

No todo lo que hace el Poder Ejecutivo es administrar, ya que cuando interviene en la convocatoria del Poder Legislativo o sesiones extraordinarias, en la firma de tratados internacionales, al hacer declaraciones políticas, en su informe anual al Congreso; realiza actos políticos en el alto sentido de la palabra.

Desde el punto de vista administrativo, es el órgano jerárquicamente superior de la Administración Pública Federal, no sólo centralizada, sino en su totalidad (Paraestatal, Descentralizada, Desconcentrada, Empresas de Estado, Fideicomisos Públicos).

Materialmente legisla en ejercicio de las facultades que le conceden los artículos 71, fracc. I y 131, párrafo II de la Constitución; acuerda el destino y la utilización de todo el conjunto de elementos que integran el patrimonio del Estado para realizar las actividades de éste; su carácter administrativo se aprecia en que administra en todos los ramos, y en todas las materias en que interviene el Estado.

Es evidente que el titular del Poder Ejecutivo no puede desarrollar en forma personal todas las actividades que corresponden a la Administración Pública, por ello, en la práctica, se han establecido órganos que lo auxilian en la atención de esas actividades, como se menciona en los artículos 90 a 93, 73 fracc. VI, y 89 fracc. II, III, IV de la Constitución.

Para el despacho de los asuntos de la Presidencia cuenta el Ejecutivo con una Secretaría Particular, cuenta también con el Estado Mayor y la Secretaría Privada del Primer Magistrado.

La Secretaría Particular de la Presidencia no está catalogada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como autoridad administrativa. En la práctica se considera al Secretario particular como funcionario político.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su art. 8, por primera vez, la base legal para que el ejecutivo federal cuente con unidades administrativas, bajo su dependencia directa.

## SECRETARIAS DE ESTADO.

La Ley orgánica de la Administración Pública Federal menciona una serie de reglas que son comunes a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos; en su artículo 12, menciona que tienen la facultad de formular los proyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos, en asunto de su competencia, que emita el Presidente de la República. En los artículos 14 y 15, hace referencia al titular de cada unidad administrativa, quien será auxiliado por una serie de funcionarios y dependencias subordinados, que señalen, en cada caso, las leyes orgánicas, los reglamentos interiores, o las disposiciones legales que les atribuyan competencia. En su artículo 16, menciona que a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, les corresponde el trámite de los asuntos de la competencia de su dependencia. Para la mejor organización del trabajo, podrá delegar, en funcionarios subordinados, cualquiera de sus facultades, con excepción de aquellas que por disposición de ley o reglamento interior deban ser ejercidas solamente por los titulares. Así mismo, en su artículo 17 establece que las dependencias del ejecutivo, podrán estar en órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados. En su artículo 19, nos indica que cada dependencia, deberá expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán ser actualizados y publicados en el Diario Oficial de la Federación.

El manual de organización es un documento que contiene la información sobre las atribuciones y estructuras de las unidades administrativas que integran cada dependencia, los niveles jerárquicos,

los sistemas de comunicación y coordinación, los grados de autoridad y responsabilidad y la descripción de puestos de los altos niveles de mando.

El manual de procedimientos administrativos "es un documento que en forma metódica, señala los pasos y operaciones que deben seguirse para la realización de las funciones de una dependencia. También contiene, los diferentes puestos o unidades administrativas que intervienen y se precisa su responsabilidad y su participación". (7)

En el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establece, que todas las dependencias establecerán los correspondientes servicios de apoyo administrativo, en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, fiscalización, archivos, etc.

Artículo 21, cuando alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, necesita informes, datos o cooperación técnica, de cualquier otra dependencia, ésta tendrá obligación de proporcionárselos.

"La Secretaría de Estado es un órgano superior administrativo que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado". (8)

El Secretario de Estado es una persona física, titular de la Secretaría; forma parte del Poder Ejecutivo, en el nivel jerárquico superior, únicamente después del Presidente de la República, es decir, que es funcionario político como lo son los integrantes de los otros poderes, en el más alto rango (los diputados y senadores, en el Poder Legislativo, y los Ministros de la Suprema Cor

te de Justicia de la Nación, en el Poder Judicial).

El Secretario de Estado tiene relación con otros poderes y con otras entidades públicas (Estados de la Federación, Municipios y Organismos Descentralizados y Empresas Públicas). Los Secretarios y las Secretarías de Estado, en su actividad, están sujetos al orden jurídico, sus facultades están determinadas a partir de la Constitución, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en una serie de leyes que prevén facultades y actividades de las Secretarías, se rigen también por los reglamentos administrativos, reglamentos interiores, circulares, acuerdos, decretos y órdenes del Presidente de la República.

#### DEPARTAMENTO DE ESTADO.

Los antecedentes del Departamento de Estado se remontan al Constituyente de 1917 cuando, en la sesión celebrada el 16 de enero de ese mismo año (Tomo II, pág. 447, del Diario de Debates) se estableció una diferencia entre los Secretarios, órganos político-administrativo, y los que propuso el Constituyente, como órganos del Ejecutivo, o meramente administrativos, que se encargarían solamente de cuestiones técnicas de la administración de servicios públicos especializados. Así en la Constitución, originalmente se aludía a los departamentos administrativos en el Art. 92.

Como puede apreciarse, los Departamentos, a partir de 1917, se han ido transformando paulatinamente en Secretarías de Estado, con excepción del Departamento del Distrito Federal porque se trata de la Administración Pública en todos los ramos, de la entidad federativa, llamada Distrito Federal.

De acuerdo con las ideas del Constituyente de 1917, el Departamento de Estado (o Administrativo), en comparación con las Secreta--

rías de Estado, y los titulares de ambos, Gabino Fraga nos dice "... el jefe de Departamento Administrativo no tiene ninguna situación política; no tiene el ejercicio de Decretos; no tiene la obligación de dar a conocer a éste, en la apertura de cada período de sesiones ordinarias del estado de los asuntos de su ramo y sólo hasta que últimamente se reformó el art. 93 constitucional, se autorizó para que pudiera ser llamado para informar al Congreso cuando se estudie una ley o asunto concerniente a su actividad". (9).

Las atribuciones de los Jefes de Departamento, implican la realización de actividades de contenido político, ya que acuden a informar del estado que guardan los asuntos de su Departamento, al iniciarse el período de sesiones del Congreso, informe que rinde a través del Presidente de la República.

Asimismo, la reforma al art. 93 constitucional, establece la obligación de los Jefes de Departamento Administrativo para que informen ante el Congreso del estado de sus actividades, en nuestra opinión, consideramos que dichos funcionarios tienen el carácter de políticos, ya que el informe que presentan ante el Congreso, es un acto político, lo cual está manifiesto en el art. 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Al igual que las Secretarías de Estado, los Departamentos tienen una organización interna, según lo dispone la L.O.A.P.F. en su art. 15, la que nos indica que al frente de cada departamento administrativo habrá un jefe de Departamento, quién se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, por Secretarios Generales, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Oficina, Sección y Mesa, conforme al reglamento interior respec-

tivo, así como de los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales aplicables,

#### DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

El Distrito Federal, como estructura política, y administrativa, como entidad federativa, en México surge hasta el 20 de noviembre de 1824. De conformidad con la fracción XVIII del artículo 50, de la Constitución del 4 de octubre de 1824, el Congreso tenía facultad para elegir un lugar que sirviera de base a los poderes de la Federación; y mediante Decreto se designó a la Ciudad de México como lugar de base de dichos poderes, según artículo 1º.

Asimismo, el 26 de marzo de 1903 se expidió una ley de organización política y Municipal del Distrito Federal, dividiéndolo en 13 municipalidades.

La Constitución del 5 de febrero de 1917, otorgó al Congreso de la Unión, en el art. 73 fracc. VI, la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y fijó las bases de su organización, dividiéndolo originalmente en Municipios a cargo del ayuntamiento de elección popular directa, a la vez dispuso que el gobierno del Distrito Federal estuviese a cargo de un gobernador nombrado y removido por el Presidente de la República. La Constitución de 1917, menciona al Distrito Federal en los artículos 42, 43, 44, 45 y 73, fracc. VI.

Es de comentar que el gobierno del Distrito Federal, desde 1824, que existieron autoridades Federales y Municipales surgieron una serie de problemas entre ambas trayendo como consecuencia que se reformará la fracción VI del art. 73 de la Constitución, el 28 de agosto de 1928, para suprimir a los Municipios en dicha enti-



dad, encomendando al gobierno del Distrito Federal al Presidente de la República, quien lo ejerce en nombre del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Como entidad federativa, el Distrito Federal, "...tiene población territorial, orden jurídico y un gobierno, entendiéndose por esta expresión al conjunto de órganos que en un momento dado y en un estado, ejercen el poder en todos los ámbitos de las relaciones humanas; o como la actividad de estos órganos encaminados a realizar ciertos fines, ya sea dentro de un Estado, o dentro de las partes integrantes del mismo" (10)

Orgánicamente el Gobierno del Distrito Federal, está constituido por tres poderes, el Ejecutivo a cargo del Presidente de la República, el Legislativo constituido por el Congreso de la Unión, y, el Judicial a cargo del Tribunal Superior de Justicia, la función jurisdiccional esta a cargo de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo; la justicia laboral es impartida por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal; el Ministerio Público estará a cargo de un Procurador de Justicia (Ley Orgánica del Distrito Federal, arts. 1º, 5, 6, 7, 8 y 9).

Desde este punto de vista, el Departamento del Distrito Federal constituye un órgano de la centralización administrativa dependiente del Poder Ejecutivo, de acuerdo con el art. 73 fracc. VI, con los artículos 5, primer párrafo y 7 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

#### PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA.

Dentro de la historia del Procurador General de la República tenemos la Constitución de 1824, en donde se estableció un fiscal adscrito a la Suprema Corte de Justicia. Posteriormente la Constitu

ción de 1857, en su art. 91, determinaba que la Suprema Corte de Justicia se integrará con once ministros propietarios, cuatro su per nu me ri os, un fiscal y un procurador general. Las reformas constitucionales de 1900, (22 de mayo) en los artículos 91 y 96, separaron al Procurador General de Justicia del Ministerio Público Federal. Fue regulado por la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 1908 (16 de diciembre), la constitución de 1917 arts. 21 y 102, y las Leyes Orgánicas del Ministerio Público Federal de 1919, 1934, 1941, la del 26 de noviembre de 1955 y la v i g e n t e, Ley de la Procuraduría General de la República .

Hasta 1976, y a través de la evolución de la Administración Pública Federal ha sido incorporado el Procurador dentro de la estructura de la Administración Pública Centralizada Federal. La L.O.A. P.F. hace referencia al Procurador General de la República en su artículo Primero, párrafo segundo, y art. 4º.

Las funciones que realiza el Procurador y la Procuraduría son administrativas, aún incluyendo las del Ministerio Público Federal, ya que es Consejero Jurídico del Gobierno, representa a la sociedad, representa a la federación en los juicios en que ésta es parte, tiene el monopolio del ejercicio de la acción penal, hace del conocimiento del Ejecutivo las leyes que resultan violatorias de la Constitución, proponiendo las iniciativas de reforma necesarias para hacerlas acordes a la ley fundamental, interviene también en los casos de extradición y señala a la Suprema Corte de Justicia de la Nación las contradicciones de sus tesis jurisprudenciales, - funciones todas ellas administrativas, pues ninguna de ellas consiste en expedir leyes, ni en dictar sentencias; el procurador d e p e n d e directamente del Presidente de la República.

El Procurador General de la República es el titular de la Procuraduría y preside el Ministerio Público Federal, así esta establecido en el artículo 1º, de la Ley de la Procuraduría General de la República.

## 6.2 ESTRUCTURA INTERNA DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO

Internamente, cada Secretaría está estructurada en una serie de -  
órganos inferiores, de acuerdo con sus funciones, a partir del Se  
cretario de Estado. Actualmente la mayoría de las Secretarías de  
Estado tienen varios Subsecretarios, que se denominan de acuerdo  
con la rama específica que atienden.

Después de los Subsecretarios existe un Oficial Mayor, que gene--  
ralmente se encarga de las gestiones administrativas relativas al  
personal, a los bienes que tiene a su disposición la Secretaría y  
en cierto aspectos del presupuesto.

A continuación se encuentra una serie de direcciones y unidades -  
que de acuerdo a las actividades específicas que realizan. No de  
bemos confundir el Departamento Interno de una Secretaría con el  
Departamento de Estado, ya que el primero forma parte de la estruc-  
tura de la Secretaría, mientras que el segundo es un órgano de Ad  
ministración superior.

De acuerdo con las necesidades del servicio, las Direcciones y De  
partamentos, pueden ser divididos en mesas, juntas, comisiones,  
etc., hasta llegar al rango más inferior de la jerarquía adminis-  
trativa llamado Oficial Administrativo, quien realiza las funcio-  
nes de menos importancia.

Además en cada Secretaría existen ciertos órganos específicos que  
tienen su propia ley orgánica para regular sus atribuciones, hay  
un funcionario que las representa y acuerdan con el Oficial Mayor,  
con los Subsecretarios o con el Secretario, y en su orden interno  
también pueden dividirse en Direcciones, Departamentos y Seccio--  
nes.

También cuentan las Secretarías con organismos desconcentrados. -

El art. 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que el régimen de suplencias puede establecerse en el reglamento interior de cada Secretaría, o bien, por acuerdo de la - Presidencia, y en el se establece que en caso de ausencia del titular, podrá sustituirlo un Subsecretario, el Oficial Mayor, los Directores o Jefes de Departamento, en su caso.

Con base en los artículos 89, fracción I, de la constitución, y 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, los reglamentos interiores de las Secretarías de Estado son expedidos por el Presidente de la República.

La principal función de los Reglamentos Interiores, es la de precisar las diversas áreas de competencia de las unidades administrativas internas, de acuerdo con las diferentes leyes que maneje la Secretaría, también establece el régimen de suplencias y otros aspectos de procedimientos interiores.

### 6.3 ANTECEDENTES DE LA ELITE ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR PUBLICO.

#### 6.3.1 ANALISIS DE LA ELITE ADMINISTRATIVA EN LOS GABINETES DE 1946 - 1970.

El análisis de los gabinetes mexicanos de 1946 - 1970, puede aclarar en cierta medida los patrones de liderazgo político en el México posrevolucionario. Es necesario aclarar que no se está sugiriendo que el gabinete sea el grupo élitista más importante en México. Este es uno de los grupos que operan en el marco de lo que se ha denominado "La Familia Revolucionaria". A pesar de que en México el proceso de cambios sociales, económicos y políticos ha recibido amplia atención en los últimos años por parte de los científicos sociales existe poca información empírica sobre las dimensiones de los cambios dentro de los grupos políticos dominantes. Esto constituye un reto evidente para los estudiosos del sistema, dado que la continua existencia de tales grupos en la cúspide del sistema político es aceptada generalmente por los observadores, el presente capítulo pretende ser una respuesta tentativa a tal desafío y de esta manera cubrir solo una parte de este tema.

La información que se incluye a continuación comprende solamente parte de un esquema más amplio de investigación. Dado que el interés de nuestro estudio es el análisis de los gabinetes desde un punto de vista teórico y concluyendo con un cuadro sinóptico de comparación sexenal.

Hacia finales de la década de los treinta empezó a disminuir el número de militares en el gabinete. En parte esto fue resultado de los cambios surgidos en el aparato militar mismo. "Las reformas estructurales y los constantes conflictos en el grupo militar

que tenía como meta la creación de un ejército nacional, preparados profesionalmente y unidos, debilitaron las bases políticas de los jefes revolucionarios". (11)

Al mismo tiempo que los cambios realizados dentro del sector civil estaban produciendo una nueva alternativa dentro del poder político. La burocracia había resurgido como un poderoso agente político. El resultado fue que después de 1940 los militares asignados tendieron a ocupar los puestos "profesionales" en donde tenían intereses especiales, como por ejemplo los ministerios de guerra, del ejército y de marina. De hecho, desde 1946 sólo un general, Alfonso Corona del Rosal, ocupó un puesto "no profesional" (Jefe del Depto. del Distrito Federal) en el gabinete. En este período se confirma la decadencia militar con la reducción de las asignaciones presupuestales, las que también reflejan una política de prioridades de los gobiernos dominados militarmente.

El aparato militar deja de ser así una fuente informática de reclutamiento de ejecutivos y el destino de la mayor parte de los gastos gubernamentales.

Es a partir del Gobierno del Lic. Miguel Alemán que se da cabida a personas altamente experimentadas, bien preparadas, y de importancia estratégica para la continuación de los programas "revolucionarios".

### 6.3.1.1 MIGUEL ALEMÁN VALDES.

Su período de gobierno va de 1946 a 1952, el criterio de selección para la integración de su gabinete se basó primordialmente en la proyección de la imagen de destreza de los colaboradores cercanos al presidente. "Los rasgos distintivos de los integrantes deberían poner en evidencia los criterios nuevos del líder nacional en cuanto a la preparación, especialización y eficacia a fin de crear una aureola en torno al equipo gobernante". (12)

Desde el punto de vista político el nuevo criterio basado en otras exigencias con respecto a los cuadros administrativos y promover esperanzas alrededor de estas y no en torno a las tradicionales expresiones revolucionarias permite de esta manera al Presidente Alemán una mayor autonomía en la selección de sus colaboradores cercanos, en aras de los nuevos criterios logra retirar con cierta facilidad las presiones internas o las acostumbradas negociaciones durante la distribución de los altos puestos administrativos del gobierno. "...el grupo de Alemán es el prototipo del nuevo liderazgo civil burocrático que caracteriza a México desde mediados de los años cuarenta". (13)

Esto le permite en gran medida llevar a cabo un reclutamiento de políticos no tanto en función de las conciliaciones necesarias para contar con el apoyo de las distintas facciones al interior de la élite política; sino en función de su estimación personal de la eficacia de los seleccionados y de acuerdo a la conveniencia o lealtad que podían, en forma individual ofrecerle a las ideas y metas que se habían fijado.

Dentro de este nuevo contexto adquiere radical importancia una situación histórica diferente donde el prestigio ya no radica en la



proyección simbólica de imágenes revolucionarias y populares o de fuerzas militares, sino más bien en características de profesionalismo y méritos académicos. En consecuencia los seleccionados no necesariamente debían tener un prestigio político pero sí créditos universitarios. Siendo Alemán representativo de los nuevos valores selecciona personas que están más de acuerdo con lo que él representa. La característica fundamental de un gabinete fue el hecho de que la mayoría de sus integrantes eran profesionales y amigos cercanos a él. "Miguel Alemán, debido a su rápido ascenso como personaje político, es un caso clásico de un estudiante que desde el principio pudo reclutar a algunos de sus amigos más cercanos, promovéndolos para la política a medida que él ascendía en la jerarquía de influencia". (14)

Los rasgos que más sobresalen entre el grupo alemanista son: la edad y la profesionalización formal de los miembros, "El promedio de edades entre el grupo cercano al Presidente fue de 44.6 años. Si tomamos en cuenta la edad, 41 años, del entonces Jefe de Estado, resulta que la gran mayoría de los integrados pertenecían a su misma generación. Otro rasgo notorio es la carrera profesional del equipo y la del Presidente: de las 20 personas que integraron el gabinete once individuos, el 55% eran abogados" (15)

De acuerdo a los datos anteriores podemos deducir con cierto margen de seguridad que tanto el presidente como sus colaboradores formaron entre sí un grupo primario, fundamentado en una amistad desde los años universitarios y acrecentada o cohesionada por las actividades políticas posteriores.

El gabinete de Miguel Alemán se conformó por licenciados en derecho, industriales, técnicos universitarios y militares. De los

cuales la predominancia reside en los licenciados en derecho, en vista de lo cual se le ha calificado con el título "Gobierno de Abogados". Lo novedoso de este gabinete no son tanto los abogados que desde mucho tiempo atrás intervinieron en las funciones públicas, sino la incorporación de abogados que fungían también como catedráticos universitarios. Dentro del equipo se encuentran dos ex-rectores de la U.N.A.M., Alfonso Caso y Manuel Gual Vidal, que le dan al gabinete un prestigio intelectual.

Con Alemán surge un nuevo tipo de cooptación que indica cierta innovación en la que predomina una mayor movilidad absorbente de políticos surgidos de puestos intermedios de personas de prestigio académico, intelectual y empresarial, pero casi sin ningún prestigio político revolucionario o militar.

Miguel Alemán es el primer Presidente civil que hace un reclutamiento atendiendo a la capacidad y profesionalización de los funcionarios ignorando de algún modo las reglas y canales tradicionales de participación política, y el primero que vincula abiertamente la actividad de la administración pública con la del empresario particular o asociado con el propósito de aumentar la comunicación entre estos dos polos sin temor a la censura.

Por otro lado el ascenso de políticos intermedios a puestos ministeriales aumento la dependencia de estos frente al Presidente da do que la gran mayoría de los colaboradores debían sus ascensos exclusivamente a Alemán.

### 6.3.1.2. ADOLFO RUIZ CORTINES.

Durante el inicio de su gobierno (1952-1958), el Presidente Ruiz Cortines intenta un rompimiento en su política ideológica con el gabinete de su antecesor, pero en la práctica incorpora alemanistas en su gobierno.

Más que la magnitud cuantitativa de estos personajes resulta la presencia de hombres cualitativamente importantes que defienden el tipo de desarrollo del sexenio anterior con argumentos válidos como son: "...se tuvo que recurrir al gasto financiero a través de dinero creado al no ser suficientes los ahorros voluntarios para el programa de desarrollo económico. Frente a las alternativas de detener el desarrollo económico del país para no ocasionar problemas en la reserva monetaria o bien proseguir el desarrollo económico aún a costa de ciertos problemas cambiarios, el progreso económico tiene primacía". (16)

Para la constitución del gabinete fue necesario que el presidente intentará incorporar a ideólogos acordes con su visión que le garantizarán que esta tendría una relativa realidad práctica.

Un presidente puede, asegurar su línea no sólo con ideólogos divergentes sino también, y lo que es más importante, con el acceso al poder de políticos nuevos que le deben su ascenso y una lealtad única, Un porcentaje importante de los Secretarios que ingresan con Ruiz Cortines parece satisfacer este requisito; "El prototipo es el designado Secretario de trabajo, Adolfo López Mateos, elevado a la cima del poder directamente por Ruiz Cortines. Su eficacia como encargado de la campaña presidencial lo hace meritorio para alcanzar un puesto en el gabinete".

Este antecedente político-administrativo se encuentra pre

sente en varios ex-presidentes y creemos que puede ser un importante canal de movilidad política.

La combinación de una continuidad con elementos de afirmación personal parece encontrarse en la conformación del gabinete de Ruiz Cortines. De ello podemos determinar una regla: y es que a pesar de que un presidente se presenta ideológicamente como un gran innovador no puede modificar totalmente el pasado. El legado que hereda condiciona su actuación.

El gabinete de Ruiz Cortines se compone de abogados tradicionales despreocupados de la política de desarrollo económico y en la correcta utilización de los recursos. Además una mayoría de ellos participa de valores contrarios a la moral de servicio que el Presidente Ruiz Cortines pretendió impulsar.

En el caso de Ruiz Cortines recibe el apoyo de los expresidentes y de otras fuerzas políticas, lo que le permite deshacerse de Alemán quien veladamente pretendía ocupar otro cargo político. El precio que el Presidente tiene que pagar por no deder a las pretensiones de Alemán es la incorporación de alemanistas en el gabinete.

El tipo de ascenso político que permanece en este régimen muestra en el cuerpo de colaboradores cercanos al presidente carrera administrativa y no electoral. "Los canales burocráticos son más importantes porque ahí tiene lugar la negociación política con los grupos de poder económico y político". (17)

Las implicaciones que tiene un gabinete burocrático puede observarse desde dos puntos de vista, el primero señala que la formación de un gabinete de esta naturaleza permite el ascenso de un prototipo político. Cada vez con mayor frecuencia son los burocratas los que ocupan los altos cargos en la conducción política y en México

son los más alejados de toda experiencia con las masas y carentes de una amplia sensibilidad para manipularlas.

El segundo aspecto contempla que la movilidad de los Secretarios de Ruiz Cortines se debe a la separación de los poderes civil y militar. En este sentido entre estos existe una identidad definida como civiles para la gran mayoría, mientras sólo unos pocos - provienen de la milicia.

El nombramiento de militares en las instituciones relacionadas con el ejército parece tener un doble propósito; primero, asegurar la eficacia relativa de los órganos de defensa, y segunda, garantizar la lealtad del cuerpo armado que pueda sentirse más identificado con un militar de alto nivel que con un civil. Dos aspectos adicionales del gabinete Ruiz Cortinista se refieren a su movilidad política y a las formas de relación entre poderes. El primero, es que en muchos de los gabinetes que lo precedieron está disvinculado de la esfera económica. Ninguno de los ministros había desempeñado previamente funciones empresariales o ejecutivas en los negocios. El segundo fenómeno, que se refiere a la movilidad y a la participación previa de los miembros en el campo académico sobre todo en la U.N.A.M. identifica a este grupo con la esfera intelectual y la académica parece secundaria si se considera que los miembros se dedicaron en el pasado de manera parcial y esporádica a las actividades docentes y a la administración universitaria.

El antecedente académico de los miembros del gabinete tiene en todo caso otra función: permite que se integre por profesión grupos políticos que posibilitan el ascenso de determinados individuos.

Por otra parte, el Presidente Ruiz Cortines integra en su gabinete

te a políticos que representan varias generaciones: jóvenes de la generación emergente y viejos que más bien representan a grupos residuales. Unos y otros parecen distinguirse en que llegan a la escena política con diferentes experiencias lo que implica desiguales vínculos de relaciones.

### 6.3.1.3. ADOLFO LOPEZ MATEOS

Otro período podría establecerse entre los años 1958 - 1964. La designación de López Mateos como candidato a la presidencia se da bajo la dinámica siguiente: el líder que surgiera debería ser capaz de resolver la problemática social global y ser una garantía para enfrentar el problema estructural más grave del poder. Por su destacada habilidad conciliadora López Mateos parece poder responder a la relativa crisis económica que el sistema confrontaba en esos momentos. Su trayectoria especializada en el manejo de los asuntos laborales lo hace el candidato idóneo para responder a los planteamientos y manifestaciones conflictivas en esos momentos.

Uno de los aspectos que cobra mayor importancia en la selección del gabinete de Adolfo López Mateos, es el hecho de que él mismo no proviniera de la Secretaría de Gobernación, hecho que concede claras relaciones con la burocracia nacional y estatal y permite al titular llegar al cargo presidencial con una posición de fuerza.

El compromiso contraído implica que tiene que incluir como colaboradores a funcionarios de administraciones pasadas no identificados con él. El que "...63% de su gabinete, 14 de 22 ministros hayan ocupado puestos de relevancia en gestiones políticas anteriores..." (18), no demuestra por sí sólo el compromiso ya que los alcances de la repetición no son tan elevados respecto a los sexenios anteriores, pero sí el hecho que haya tenido que incorporarse en un puesto que implica el control sobre la ciudad de México "...en el cargo de Jefe de Departamento del Distrito Federal a uno de sus más vigorosos contendientes Ernesto P. Uruchur

to, político de gran peso por su prolongada carrera política en el interior del partido y de la Administración Pública". (19)

La integración política de funcionarios que ocuparon puestos relevantes en administraciones pasadas puede ser un tanto forzada pero también el inicio de una nueva alianza política. Si llega a establecerse la alianza, puede establecerse desde dos puntos de vista; por un lado, logra el apoyo de los políticos que se incorporan al poder y por otro, obtiene la adhesión de los ex-presidentes que los han protegido y los han ayudado a llegar a la cima política.

El compromiso contraído por López Mateos con funcionarios cooptados por anteriores presidentes es desigual. "Dos factores no siempre convergentes lo determinan: el peso político de que goza entonces cada ex-presidente en la familia revolucionaria, derivado de su posición y prestigio, y el grado de supervivencia de su grupo, que guarda una relación directa al número de años transcurridos desde su estancia en el poder". (20)

Cuantitativamente los técnicos no ocupan una posición relevante en este sexenio. Esto no sólo a nivel de gabinete sino a otros niveles burocráticos, ya que frente a ellos prevalece el abogado. La presencia política del abogado traduce cierta habilidad asociada a esta profesión y puesta a descubierto ya con mucha anterioridad, como explica Weber: " (el abogado) puede hacer triunfar un asunto apoyado en argumentos lógicos, débiles y en este sentido - (malo) convirtiéndolo así en asunto técnicamente bueno". (22). Si se le compara sobre todo con los demás grupos de profesionales que participan en la esfera política, los especialistas conforman un grupo emergente, sin una amplia experiencia en el área académica



ca ni conocimientos suficientes del sistema y de las reglas del juego político. Carentes de los anteriores elementos, los medios que tienen para hacer valer sus opiniones disminuyen.

Pero si bien es cierto que hay más especialistas en los gabinetes recientes que en el pasado, estos tienden también a concentrarse en posiciones inferiores subordinados al político tradicional.

El gabinete implica un escalón de alto nivel donde culmina la carrera política, entre los ministros que conforman el gabinete de López Mateos predomina en la mayor parte de ellos la experiencia administrativa por encima de los cargos de elección popular, hay que destacar que prevalecía el personal con experiencia en cargos donde la nominación era de índole burocrática, mientras que el resto contaba con una experiencia mixta, a la vez en cargos de elección popular y de tipo administrativo. "...las carreras son cada vez más administrativas por la importancia que alcanzan los canales burocráticos como centros de decisión". (23)

La experiencia administrativa que observamos en el gabinete de López Mateos muestra que un número importante de sus ministros desempeñó puestos administrativos o representó ciertos organismos tanto en las entidades Federativas como en Distrito Federal, este hecho, hace más notable la habilidad política, pues permite adquirir experiencia en lugares donde el nivel de complejidad social es diferente.

#### 6.3.1.4. GUSTAVO DIAZ ORDAZ

El gabinete de Díaz Ordaz se integra, por hombres formados en la Administración Pública. Pero se observa que ganan influencia - otras áreas, como la milicia y los sindicatos. Esto es debido a que el presidente le interesaba reclutar personal con una experiencia más variada, que sirviera de puente con las esferas de donde provenían, propiciando un compromiso político de ellas con el régimen que se iniciaba.

La esfera militar adquirió más importancia en este sexenio, debido a que en el marco del ejército parece haber una mayor actuación y diferenciación de grupos. Por un lado se pueden localizar los que se conocen como militares políticos, subordinados a los civiles. Diferenciado de este grupo se presenta otro que no parece conformarse con desempeñar un papel de inferioridad. Se muestra más bien dispuesto a aprovechar cualquier coyuntura política para fortalecer su posición y recuperar el margen de hegemonía del ejército. Pero esta facción no representa un gran peligro en tanto sus miembros no desempeñen posiciones importantes, además de no tener una visión más completa de la realidad y no establecen contactos con sectores relevantes en la sociedad.

Por otra parte " El Presidente Díaz Ordaz incorpora en su gabinete a más políticos que han tenido una labor activa en las centrales del Partido Oficial, en general canales poco usuales para el acceso a las posiciones de la élite". (24)

El que tales hombres representen de alguna forma a las clases subordinadas de la estructura social en virtud de que militan al frente de la clase media, del sector obrero y del campesino, mina su posibilidad de llegar a los niveles políticos donde se to-

man las decisiones.

Respecto al gabinete anterior, donde sólo hay un hombre con experiencia sindical, Díaz Ordaz designa a cuatro ministros con esta trayectoria política. En los planos medios del poder, de los que en cierta forma parece depender la integración o desintegración de la conducción política, se observa la misma pauta de incorporación de más hombres con experiencia sindical.

Con la constitución del nuevo elenco político se fortalece la central que integra a la clase media: la Confederación Nacional de Organizaciones Populares. Así parece corroborarlo que la mayor parte de los hombres situados en las más altas posiciones de poder, como el gabinete, prevengan de ahí.

El Presidente Díaz Ordaz recluta a hombres que en la esfera política tienen una experiencia más variable. Este fenómeno pudo asegurar mejores logros en el implemento y ejecución de la acción política. La experiencia administrativa de este gabinete se combina, más que en otros sexenios, con la que surge en canales de elección popular.

El paso por un canal administrativo proporciona un aprendizaje de como funciona la burocracia; la experiencia en un canal de elección popular permite al político conocer el funcionamiento informal de la política. Las dos experiencias pueden dotar al político de habilidades complementarias.

El gabinete de Díaz Ordaz combina, por una parte una experiencia en la movilización de las fuerzas políticas simples, al nivel del municipio, con la que se adquiere un nivel político más complejo al nivel de los Estados con lo que es básica y esencial para el en política: la que se logra en el Distrito Federal. Este último

sitio es esencial.

Para el entrenamiento político, ya que permite establecer relación con los miembros de la "clase política" que influyen en el ascenso político y facilita el contacto con los centros donde se ejerce "la administración en su manifestación más refinada, utilizando técnicas de organización y de control más modernas" (25)

Es así que, durante el proceso de reclutamiento del gabinete de Díaz Ordaz, los Secretarios de Estado llegan a la esfera política sin la necesidad de tantos procesos tentativos muchas veces - necesarios para un equipo que no posee suficiente experiencia, - aunque por el contrario debe satisfacer los compromisos adquiridos a lo largo de su estancia en el poder político. La meta - principal en el gobierno mencionado en materia de administración la constituye el hecho de avanzar un poco más hacia la tecnocratización, lo que así asegura a largo plazo un mayor rendimiento económico del personal empleado.

### 6.3.2 EL AVANCE TECNOCRÁTICO 1970 - 1982

Durante los años que comprende este capítulo, los puestos claves dentro del sector público han estado ocupados por funcionarios, de los cuales la gran mayoría, tuvieron inmediatamente antes de su designación un puesto en el sector público en los niveles más bajos, otra parte habían terminado o abandonado un cargo de representación popular, y el resto de los funcionarios habían ocupado un puesto en el partido oficial.

Si bien los primeros presidentes civiles, entre los que tenemos a: Miguel Alemán, Adolfo Ruíz Cortines, Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, combinaron la administración y la política comen-zaron su carrera en la primera área, pero, solo uno Ruíz Cortines, pasó más tiempo ahí; en los otros la permanencia en la esfera electoral fue más prolongada. "...más aún, en el caso de Echeverría el inicio no ocurre en la administración sino en el partido, aunque los años en este ámbito no superen la práctica en la primera" (26). Sin lugar a dudas el papel que jugó el medio electoral en las carreras políticas de los expresidentes demuestra la preponde-rancia en las mismas, ya que a excepción de Díaz Ordaz, los otros tres cubrieron igualmente el área del partido. En estas condicio-nes, es necesario determinar cual es el peso real de los puestos administrativos para saber, con seguridad, si estamos ante un cam-bio en la carrera política o si nos encontramos con otra vía de capacitación.

Si bien los cargos de elección carecen de una verdadera relevan-cia en las trayectorias políticas, de ahí no se sigue que haya - un momento en que desaparezcan de algún gabinete, de tal forma - que pudiera distinguirse una generación, o por lo menos algún pe-

ríodo puramente político o administrativo. De hecho, en todos - los sexenios figuran políticos cuyas carreras combinan ambos medios. El bajo porcentaje de individuos que han ocupado puestos dentro del partido en los últimos sexenios, demuestra que indistintamente pueden desempeñarse cargos en el partido si se tiene una trayectoria puramente administrativa o electoral. Y sobre - todo, que si no se ha tenido ningún cargo partidario, no afecta la designación como titular de alguna Secretaría.

Para la carrera política de cualquier funcionario "...es mucho - mas importante la permanencia en el aparato gubernamental que en partido oficial, por más que éste sea un pilar del sistema político mexicano". (27)

En efecto, si se observa el número de cargos que los miembros - del gabinete de Miguel Alemán contaban a lo largo de su carrera, en el momento de ser designados, veremos que "siete políticos te nían entre uno y dos cargos, pero ocho habían cubierto entre tres y cuatro. En el gabinete de Ruiz Cortines son tres funcionarios que ocuparon dos puestos (es el único período donde no hay quien tenga un solo puesto), y siete que contaron entre tres y cuatro cargos. En el sexenio de López Mateos las cifras son: respectivamente, de cinco y ocho funcionarios, y con Díaz Ordaz, son cuatro y nueve; con Echeverría, seis y catorce, y, por último, con López Portillo, ocho y nueve (en esta administración hay siete - políticos que cambian con frecuencia de cargos" (28)

Lo que interesa enfatizar, es el largo tiempo que el político de be permanecer en el ambiente administrativo, lo que en buena medida significa no solo profesionalización sino un impedimento pa ra dedicarse por completo a otras actividades. En opinión de Fe

ter Smith, la carrera administrativa es decisiva en el porvenir político del funcionario, ella tendría como un atributo la experiencia, para ello es necesario "... como el ejercicio de los cargos públicos en el nivel de la élite es tan breve, hay muy pocas oportunidades para que quienes los ocupan acumulen experiencia en relación con su trabajo en particular... El sistema político mexicano se ha costeado una estabilidad duradera a expensas de la experiencia". (29). El tiempo que el funcionario permanece en cada puesto fortalece nuestra conclusión. Los promedios de permanencia en puestos administrativos se presentan de la siguiente manera: Durante el período de Miguel Alemán el promedio es de 2.2 años. Con Ruíz Cortines 2.3; con López Mateos 2.9; Díaz Ordaz 3.4; Luis Echeverría 3.2; y 2.4 con López Portillo. Al margen de estas dos tendencias que se observan, lo importante es que fluctúa entre dos y tres años el "... tiempo que el político pasa en cada puesto administrativo". (30). La experiencia que adquiere el político mexicano, se basa principalmente en los puestos que cubre en su carrera, y, además el hecho de cubrirlos dentro de una misma dependencia, de acuerdo al promedio señalado su experiencia será de seis a nueve años en una actividad exclusivamente.

En el período señalado de 1940-1976 los puestos de elección popular dejan sentir un notable descenso, y se manifiesta una combinación, que hará posible algún tiempo después la inclinación de la balanza hacia el lado administrativo.

El observar quienes son los funcionarios que acumularon únicamente puestos administrativos, puede decirse sin lugar a dudas "... que no se trata de que repentinamente el área administrati-

va cobrara impulso, sino que lo electoral pierde fuerza". (31)

Observando lo anterior se parte para calificar a los gabinetes - de 1940 a 1970 como "gabinetes políticos" y a los últimos sexenios como "técnicos o tecnócratas".

Pareciera que en los dos últimos sexenios, López Portillo y De la Madrid, plantean un corte decisivo en cuanto a la carrera política. Cuestión que trataremos de explicar lo más brevemente - posible.

En este caso, lo político se entenderá como la trayectoria en - puestos de elección, mientras que lo técnico sería identificable con la permanencia en el aparato gubernamental. Sin olvidar que ni los puestos de elección desaparecen en cada sexenio, ni los - administrativos cobran en alguno tal relevancia que pudiera sustituirlo.

Los últimos 14 años han sido de una permanente reformulación de soluciones, que demuestran el gran problema económico y su manejo. La economía requiere ahora de individuos más experimentados y familiarizados con ella. Es por ello que surgen los políticos con cualidades distintas, pero reconocer que los recientes presidentes del país poseen una mayor preparación técnica no significa que sean menos políticos que sus antecesores.

Por ejemplo, Arnoldo Cordova, señala que aproximadamente en la - década de los sesentas aparece en el escenario político una nueva élite, originalmente de economistas, pero que después fue incorporando especialistas de otras disciplinas sociales, cuyas - principales características, aparte de no haber contado con algún cargo electoral, y estar relacionadas con la esfera administrativa gubernamental, tenían las de poseer un conocimiento espe



cializado y, por otra parte, influir en la política del desarrollo. Para Cordova, "...el pensamiento tecnocrático se distingue por la búsqueda de la eficacia, la que resultaría del análisis objetivo, libre de valores, de una situación determinada".

(32)

Por encima de las características del "técnico", se encuentra implicíta la idea de que mientras la administración pública es estrictamente operativa, la electoral se encuentra condicionada por niveles políticos, y toda decisión tomada desde los más altos puestos de la administración, surge de consideraciones políticas.

El cambio, a nuestro parecer, no encuentra su explicación en que sea algo más político, sino en las modificaciones que la sociedad mexicana observa en esos años como consecuencia directa del proceso de industrialización. Es sabido que el llamado desarrollo estabilizador, presenta síntomas de agotamiento en los sesenta se trata no sólo de la imposibilidad de continuar con él como alternativa de desarrollo, también y sobre todo, de la aparición de un conjunto de problemas económicos, sociales y políticos que hacen prioritario su cambio.

Por tal razón, en estos momentos de crisis económica, política y social se hace necesario un cambio radical en la formación de los miembros del gabinete. Esta comprenderá campos de especialización y profesionalización acordes a las necesidades del país.

### 6.3.2.1. LUIS ECHEVERRÍA ALVAREZ (1970-1976)

El Presidente Luis Echeverría no sólo realiza transformaciones en la estructura económica, sino que intenta modificar ciertas bases de funcionamiento del aparato político. Esto sería posible sólo a través de lograr un Estado eficaz que tenga como objetivo lograr una transformación a la vez política y económica, que implique una nueva toma de decisiones y una reorganización de alianzas entre el grupo y la clase dominante.

Echeverría intenta llevar a cabo cambios cualitativos para asegurar una mayor eficacia del aparato estatal, intenta incorporar en el elenco a políticos portavoces de una mayor preparación es decir, promueve a los técnicos. Por otra parte integra dentro del gabinete a un alto número de jóvenes profesionistas que ocupan - cargos de alto nivel "...aunque es cierto que los funcionarios - que ocupan los cargos de mayor nivel son de edad cada vez más jóvenes, en particular durante la administración del presidente Echeverría..." (33). Muchas personas conocedoras del sistema piensan que los jóvenes han sido gravemente afectados por las derrotas - que sufrió el régimen durante el gobierno de Echeverría.

En relación a los técnicos es necesario considerar que estos no - sólo ingresan a la administración desde que se inicia el sexenio, sino que paulatinamente logran más posiciones conforme van sustituyendo al político tradicional. Algunos cambios de personal político que se realizan en los primeros tres años de este gobierno dan un ejemplo claro de ello. La sustitución del Lic. Hernández Ochoa por Porfirio Muñoz Ledo al frente de la Secretaría del Trabajo, es significativo de este triunfo de los tecnócratas.

Pero la incorporación de un nuevo tipo de funcionario en una for-

mación social no se da en forma simple. Si bien el técnico surge para resolver ciertos problemas, trae aparejados otros que nulifican su acción. Esto es precisamente lo que sucede en este sexenio. Si bien los técnicos enarbolan la eficacia por la forma como se integran al poder llegan a perder competencia, "...sucede que llegan a sobreintegrarse a la esfera política perdiendo perspectiva crítica que puede ser esencial para hacer transformaciones, o en otra variante, pierden poder cuando hacen a un lado las reglas del juego político tradicionales". (34).

Tratando de hacer valer en primer lugar ideas y principios ideológicos, esta regla parece ser válida para el ex-rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, Pablo González Casanova - quien intento hacer política al margen de ciertas reglas tradicionales del juego político. El escaso apoyo que tuvo en el gobierno y la pugna de los diversos grupos políticos en su contra explican su renuncia.

Pero también un nuevo grupo político como los tecnócratas se enfrenta desde su emergencia es la escena política con una serie de oposiciones. Dicha en primer lugar y como es natural con la fuerza antagonica, a la cual piensa sustituir. Es decir con la burocracia tradicional. En tanto esta tiene un viejo arraigo en la estructura de poder y esta aliada a importantes sectores económicos inflige a la tecnocracia algunas derrotas. Esto ocurre no obstante a que es el propio Presidente Echeverría quien intenta imponer esta nueva fuerza.

Otra oposición se establece entre la tecnocracia y el sector privado. Esto es lógico si se considera que alguna de las banderas que defienden los tecnócratas perjudican los intereses del sector

del capital. Su proposición de un control más estricto sobre las corporaciones y empresas atemoriza y ahuyenta al empresario extranjero. La necesidad de una reforma fiscal más radical planteada por los técnicos causa temores entre el sector empresarial nacional. La pugna se concreta durante los tres primeros años de la gestión de diversas maneras, por ejemplo, en los mutuos ataques que se lanzan al sector privado y el Secretario de Patrimonio Nacional Horacio Flores de la Peña.

El régimen echeverrista puede caracterizarse por las pugnas que se presentan al nivel dirigente, sea entre grupos políticos, con distinta posición como los técnicos y los políticos, o entre los grupos políticos y económicos.

Por otra parte el papel desempeñado por el grupo tecnocrático en esta parte del sexenio muestra ciertos cambios. En una primera etapa parece actuar en forma vigorosa y dinámica, después parece perder paulatinamente ciertas posiciones y por último suavizar sus propuestas. Las propias contradicciones de la tecnocracia y las luchas que tiene que emprender influyen en este ajuste, pero estos cambios no son tan extremos como para contradecir la tendencia a la tecnocratización del aparato estatal mexicano.

La eliminación de los políticos que representan grupos opositores explica muchas de las pautas que sigue el presidente; intenta substituirlos por aquellos que le aseguren lealtad. La cual sigue siendo un elemento fundamental en la conducción política, de la misma manera que asegura la unidad y es un factor de significancia superior a la eficacia, aunque la realidad es que el presidente busca a la vez políticos eficaces y leales. "...el presidente Echeverría, al igual que Miguel Alemán se rodeó de varios amigos

de la Escuela Nacional Preparatoria, algunos de los cuales, como Carlos Galvés Betancourt, fueron parte de su grupo desde el principio de su carrera política". (35)

Otro objetivo de "...los cambios de personal político durante el régimen echaverrista es la sustitución de políticos estatales - identificados con las élites locales, por aquellos leales al presidente". (36). La distancia geográfica hace que el criterio de lealtad cuente más, pues es menor el control que el presidente - ejerce sobre los funcionarios en provincia. Lo que parecía intentar el Presidente Echeverría era ganar un margen de negociación frente a las fracciones dominantes locales, reasegurando en buena medida el control centralista de la estructura política.

### 6.3.2.2 JOSE LOPEZ PORTILLO (1976 - 1982)

Como se observó a partir del sexenio anterior los miembros del gabinete no corresponden al prototipo de políticos tradicionales. El ejemplo más claro de ello lo constituye la designación del Lic. José López Portillo como presidente de nuestro país.

Portillo a pesar de haber tenido una carrera muy corta en el ámbito político logra ocupar el cargo más alto que la política mexicana ofrece, la presidencia de la República.

El gabinete original del Presidente López Portillo no rompe la tendencia general, la mayoría de sus secretarios de estado son políticos directamente vinculados al mandatario, "...Esto puede ejemplificarse mejor con los nombramientos que hizo en el primer año de su administración. En efecto de las 20 personas que integraban su gabinete, 13 eran antiguos compañeros de carrera. "... las generaciones de 1938, 1939 y 1940 de la Escuela Nacional de Jurisprudencia también organizaron un banquete de honor a López Portillo miembro de la generación de 1939". (37)

Uno de los miembros del gabinete Pedro Ojeda Paullada, ha sido considerado más ligado a Echeverría que al sucesor y en este sentido, una prueba de la continuidad del grupo saliente. No obstante, conviene recordar que Ojeda Paullada fue el más cercano funcionario de López Portillo en la antigua Secretaría del Patrimonio Nacional entre 1960 y 1965, cuando el futuro presidente era Director General de Juntas Federales de Mejoras Materiales y Ojeda Paullada su Subdirector General. Más tarde, los dos tuvieron puestos en el gabinete Echeverrista. En nuestra opinión es difícil considerar su nombramiento como una imposición, sobre todo si se recuerda que entre los dos ex-presidentes las relaciones -

fueron estrechas, "...José López Portillo como Director General de la Comisión Federal de Electricidad durante la administración de Echeverría y compañero de clases de la escuela primaria".(38)

Otro rasgo importante que está presente en este sexenio es la designación que hace López Portillo entre sus parientes para ocupar puestos públicos, "...En la que el 18% de las personas que por primera vez ocupan cargos de nivel superior tiene relaciones familiares con él". (39)

Algunos de sus secretarios de estado como Porfirio Muñoz Ledo y Hugo Cervantes del Río, no logran la confianza ni la lealtad necesarias para su desempeño en el gabinete. Incluso el destino de ambos en el gabinete va estrechamente ligado, el primero renuncia al año de comenzar la administración, y el otro en 1980.

Hay un nombramiento que no tiene explicación clara, por lo menos de acuerdo con los datos de que se dispone, el de Oscar Flores - Sánchez como Procurador General de Justicia de la República. No existe un sólo puesto en ambas carreras que indique algún tipo de contacto. Flores Sánchez, por su edad y su ingreso a la política pertenece a una generación muy anterior a la de López Portillo, cuya carrera comienza significativamente tarde. Quizá haya habido de por medio algún tipo de relación personal al margen de las trayectorias políticas, pues la simple fama de severidad que ha envuelto al ex-gobernador de Chihuahua no parece ser suficiente causa de su nombramiento.

- Si se estudia el número total de funcionarios designados en virtud de su relación con el Presidente anterior, resulta que es una cifra en verdad minúscula, menos del 10% del total. Si además se nota que aparece este tipo de designaciones en todos los sexu

nios, resulta que la continuidad de los presidentes o de los grupos políticos no es tan firme como tradicionalmente se ha supuesto.

Es necesario tener presente que nos estamos refiriendo a aquellos funcionarios que alcanzan la Secretaría de Estado, al margen de si alguna vez la habian tenido, como ya señalamos, la cuarta parte de los gabinetes se componía de políticos que ya habian desempeñado la titularidad de una dependencia, pero ello no significa que su nueva inclusión responda a relaciones con el mandatario saliente.

Rastreando las vinculaciones personales los resultados muestran ser sustancialmente diferentes, pues solamente 8 políticos durante 36 años han representado herencia de las administraciones tradicionales que concluyen. El dato por si mismo es elocuente de la autonomía de que goza cada Presidente en su respectivo Gobierno.

Incluso ya mencionamos cual fue el destino de los funcionarios que figuraron con Echeverría y José López Portillo, una prueba más de como el sucesor se sacude vigilancias.

Desde luego, la influencia no tiene una sola expresión, pero en última instancia en la formación del gabinete, en la colocación de colaboradores cercanos al jefe del ejecutivo, los datos son excluyentes, es virtualmente nula la continuidad en los altos puestos.



#### 6.4 CAMBIOS EN LOS GABINETES.

En términos políticos los virajes sexenales no significan traiciones y aunque denuncian la carencia de una línea más o menos clara y definida para la acción política concreta, estos cambios han sido la forma más conveniente para renovar periódicamente los compromisos dentro del pacto social y en este sentido mantener un concenso en torno al sistema imperante.

Otra tendencia general que refuerza a la anterior, es la proyección hacia el exterior de una gran cohesión entre la élite política en relación a las distintas adecuaciones u orientaciones sexenales.

El proceso de cambio en los gabinetes como características del sistema político mexicano, propicia en cada sucesión presidencial la búsqueda de nuevas alternativas así como posibles soluciones a los problemas más inmediatos de la vida nacional, por lo tanto se plantea la necesidad de definir una retórica de cambio con respecto a las metas de la administración anterior y del personal político que gobierna. Este manejo tiene como finalidad asegurar la estabilidad del sistema y lograr un clima de concenso necesario para la conducción política del país en el momento de su renovación.

La posibilidad de proporcionar una relativa movilidad a los aspirantes al poder, es un elemento adicional, pero esencial en el mantenimiento de la estabilidad política. A satisfacer las expectativas de ascenso entre los distintos niveles políticos durante la renovación periódica del grupo gobernante, el presidente llega a establecer el equilibrio interno. En términos generales, son estas las reglas que dictan el criterio de selección que cada pre

sidente asimila de acuerdo a su estimación particular.

El cumplimiento en mayor o menor grado de las mismas le permitirán en mayor o menor grado ejercer su autoridad sin graves obstáculos internos.

Por otro lado se manifiesta también que el criterio en la selección y reparto de los puestos gubernamentales opera en forma separada de las posturas ideológicas personales. La selección parece vincularse más que nada a la necesidad de equilibrio y a la gratificación por apoyos recibidos entre "...la élite gobernante y quizás también de una determinada imagen cuya protección ayuda en la conciliación de los intereses sociales en pugna". (40)

Durante el proceso de selección de los candidatos a los puestos gubernamentales se presenta un rasgo curioso y este consiste en que no se eliminan las esperanzas de aquellos políticos del equipo gobernante que aspiran al poder ejecutivo, sino por el contrario se les estimula a que compitan entre si. En el fondo este manejo contiene una doble significación, primero, al permitir la exteriorización de las pretensiones de algunos secretarios de estado que desean suceder al presidente, se detecta la fuerza personal de las adhesiones de cada uno, los grupos internos o externos que los apoyan y la simpatía e imagen de las metas que cada uno se propone defender. En segundo lugar, se libera el mandatario en funciones de posibles conjeturas en relación a la imposición sobre la selección del candidato.

Esta maniobra constituye un elemento de suma importancia dentro de las reglas del juego político. Formalmente elimina la sospecha de la arbitrariedad en la selección y, además, proporciona la posibilidad de efectuar un sondeo indirecto de los grupos de presión y -

de apoyo que están detrás de los posibles precandidatos a la presidencia de la República.

Un elemento que contribuye a la cohesión dentro del gabinete es el otorgamiento de premios a los miembros que han sido leales y el castigo a las actitudes desleales. El refuerzo de estas a través del reclutamiento y reparto de las diferentes escalas de poder o mediante el rechazo a la incorporación en el caso de la de lealtad, resulta la forma más oportuna de fomentar el sistema de élites políticas. La conservación del apoyo exige por lo tanto de una adecuada gratificación que se expresa mediante la autoriza ción de alcanzar un determinado status dentro de la estructura de poder. Estas reglas no explícitas parecen constituir la base de la cooperación no conflictiva que todo presidente necesita adquirir antes de iniciar su autoridad y poder.

El presidente de México ha contado siempre con la ayuda de un organismo asesor, llamado gabinete, donde para la designación en di chos puestos, se recurre la mayoría de las veces a los amigos íntimos y correligionarios del candidato. En este aspecto surge un hecho notable: un presidente nuevo siempre conserva en su gabinete algunos de los muchos miembros que forman parte del de su predecesor, costumbre esta que ha resultado en que muchos funcionarios sirvan a diferentes gobiernos en diversos puestos. La movilidad implica ascensos y descensos en este sentido "...la actividad política se convierte en una carrera profesional que cuenta con tres variantes: los cargos en la administración pública, los de elección popular y los puestos en el partido oficial" ( 41). Es así que los cambios que se manifiestan durante la vida activa del gabinete, pueden ocurrir a dos niveles principalmente; los primeros se manifiestan dentro del mismo gabinete y los cambios -

entre los diferentes sexenios. Ha existido también el que varios funcionarios del gabinete anterior forman parte del nuevo, situación esta que ha permitido la integración de administradores más experimentados, que han sido a la vez miembros leales y de confianza en el gobierno.

Las investigaciones realizadas sobre los cambios en el gabinete, señalan fallas en los mecanismos de articulación y agregación de intereses en uso, que sólo pueden ser respondidas en forma ambigua y hasta trivial.

El análisis realizado a los gabinetes de los presidentes que van del período de 1946 a 1982, demuestra un rasgo común, su llegada a ese alto puesto político no depende, en última instancia, de una distinta práctica constante de la actividad. Podemos señalar que "...depende de vinculaciones personales, ya sea fruto de la amistad iniciada desde la época universitaria, o del contacto nacido de la actividad cotidiana en el medio político. En cualquiera de las dos situaciones, se crean afinidades e intereses comunes que de alguna manera identifican a diferentes políticos".(42)

Los dos primeros presidentes civiles, hicieron sus carreras políticas en una época en la cual el sistema político mexicano, se encontraba poco institucionalizado. En efecto, ambos mandatarios se formaron durante los primeros treinta años del presente siglo, período en el cual tienen lugar los más importantes cambios políticos que resultan de la revolución. En ese entonces el ascenso a los puestos políticos más altos, incluyendo la misma presidencia, dependían más de la cercanía con el líder que de la capacidad profesional del aspirante. Años después, las posibilidades de hacer una carrera en la política se vuelven más seguras y estables, gra

cias a que el sistema tiende a crear cauces más eficaces en la preparación de sus dirigentes.

El número de componentes del gabinete nunca se ha fijado de manera concreta desde la independencia se han añadido constantemente nuevas secretarías y nuevos departamentos. De acuerdo al criterio - del presidente en turno se adoptan tales ampliaciones o reducciones en situaciones concretas y es optativo para el presidente adecuarlas.

Las frecuentes dimisiones de secretarios de estado, o en su caso - sus cambios o salidas hacia otros puestos dentro de la administración pública, reflejan la posibilidad de desacuerdo político en - las actividades que cada uno realiza, así como también señalar con gran claridad que el presidente no tolera oposición o insuficiencia a sus políticas por parte de subordinados que el mismo ha nombrado.

En vista de lo cual tenemos que dentro de cada período presidencial se suceden una serie de cambios que van desde el intercambio de secretarías a ocupar puestos en el partido, así como la designación de funcionarios para ocupar cargos en la Administración es total, sin olvidar que dentro de estos cambios puede haber una sustitución total o parcial de los cuadros administrativos más importa<sup>ntes</sup> al interior de la misma.

7. CONFORMACION DEL SECTOR CENTRAL CON ANALISIS  
DE VARIABLES Y RESULTADOS, EL CASO DE:

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, fue la primer iniciativa que el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Lic. José López Portillo, envió al H. Congreso de la Unión. Esa decisión no obedeció a un capricho legislativo sino a una conciencia arraigada y experimentada en el proceso de renovación de la Administración Pública Mexicana. Cuya responsabilidad era el estudio de nuestra Administración con miras al mejoramiento de su eficiencia y eficacia.

Así pues, la forma actual de la citada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no surgió improvisadamente, sino que es el resultado de una revisión constante y crítica de las instituciones y los procesos administrativos.

Además el crecimiento de las necesidades públicas va gradualmente dificultando la labor administrativa. La L.O.A.P.F., recoge y consolida los mejores logros que en esta tarea ha conseguido el Estado.

Aclaremos que cada subcapítulo corresponde a un artículo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, respetando su orden de numeración.

De acuerdo al artículo 90 Constitucional y la L.O.A.P.F., las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos constituyen la parte esencial de la Administración Pública Federal Centralizada. Es necesario distinguir que esas dependencias centrales se avocan a la atención de los negocios del orden administrativo de la Federación que la L.O.A.P.F., les atribuye en

forma expresa, así como a conducir las relaciones que esta misma ley les señale con las Entidades Paraestatales. Las Secretarías de Estado y los Departamentos administrativos son los órganos - constitucionales de carácter indispensable para llevar a cabo - las tareas propias del Ejecutivo Federal.

En el Seminario Judicial de la Federación aparece la siguiente - tesis: " Las Secretarías de Estado representan al Ejecutivo en cada ramo del mismo, y aunque tienen facultades y atribuciones - propias, no por eso dejan de obrar como órganos de ese poder, re presentando sus propias funciones ya que no sería posible que el Presidente de la República interviniera en todos y cada uno de - los actos de funcionamiento de dicho poder. Todo acto de una Se cretaría de Estado es de la responsabilidad del Poder Ejecutivo." (1). En efecto, los actos de los Secretarios y Jefes de Departa mento son actos del Ejecutivo Federal.

Es muy importante señalar que el origen de la competencia de las Secretarías de Estado no parte de un acuerdo del Presidente de la República, sino de la Constitución Política del país y de la L.O. A.P.F.,

## 7.1 PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

La Procuraduría General de la República, tiene sus antecedentes más remotos en la época colonial, donde recibía la denominación de audiencia.

A lo largo de la historia de nuestro país, ha cobrado gran importancia, y es a partir de la Constitución de 1917 donde se lo gra consagrar con el sistema acusatorio, la definitiva autonomía del Ministerio Público Federal bajo la Jefatura del Procurador General de la República. Sin embargo, no es sino hasta el "...27 de diciembre de 1974, cuando se expide la Ley de la Procuraduría General de la República, publicada en el Diario Oficial el 30 del mismo mes y año, la que rige actualmente las actividades de la institución". (2)

La Ley Orgánica del Ministerio Público Federal cambió su denominación por estimarse que no sólo se organiza a la institución - del Ministerio Público, sino también a la forma de ejercer las funciones atribuidas al Procurador General de la República y a las Unidades Administrativas que le sirven de apoyo y cuya presencia es de indiscutible importancia.

La Procuraduría General de la República forma parte de la Administración Pública Centralizada y las funciones de su titular - están establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su artículo 4o. señala:

El Procurador General de la República es el consejero jurídico del Gobierno Federal, en los términos que determine la Ley. Algunas de las atribuciones hacen hincapié en "...Vigilar la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones



que legalmente corresponden a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas" (3). Así como, la facultad de promover de manera expedita y rápidamente la impartición de justicia, e incluso intervenir en los actos que sobre esta materia prevenga la legislación acerca de planeación del desarrollo. De la misma manera le atribuye la representación de la federación en todos los asuntos en que ésta intervenga, e intervenir en los conflictos - que se susciten entre dos o más estados de la Unión, entre un Estado y la Federación, o entre los poderes de un mismo estado, y en casos de diplomáticos y embajadores. Esta facultad para representar al Gobierno Federal, sólo se llevará a cabo mediante un acuerdo con el Presidente de la República, y sólo cuando se trate de asuntos relacionados con la impartición de justicia. La última atribución de la Procuraduría General de la República consiste en el hecho de dar "...cumplimiento a las leyes tratados y acuerdos de alcance internacional en que se prevea la intervención del Gobierno Federal, en asuntos concernientes a las atribuciones de la institución, y sin la intervención que, en su caso, corresponda a otras dependencias", (4)

La Procuraduría General de la República se auxilia para el despacho de los asuntos de su competencia de las Subprocuradurías y - de una Oficialía Mayor, las cuales están integradas por unidades administrativas menos complejas.

## 7.2 PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

La primera Ley Orgánica del Ministerio Público en el Distrito Federal y territorios federales, promulgada el 12 de septiembre de 1903, que establece los lineamientos similares para el Distrito Federal y los territorios de Baja California, Tepic y Quintana Roo, y parte - Norte de la Baja California, aprobado el 15 de abril de 1910. Constituye uno de los antecedentes más importantes de la Procuraduría General de Justicia. Pues en la nueva legislación para el ministerio público del Distrito Federal y territorios federales derivada de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917 quedan expresadas estas nuevas prácticas.

Atendiendo a la necesidad de adecuar la administración de justicia - a la nueva estructura administrativa del Distrito Federal, organizada en delegaciones que substituyesen a los municipios, se promulga - la nueva Ley Orgánica de 1929, que es reformada por los decretos publicados en el Diario Oficial con fechas 31 de agosto de 1931, 1º de enero de 1935 y 31 de diciembre de 1946.

Como consecuencia de las reformas a los Artículos 43 y 73 Constitucionales, que convierten a los territorios federales de Baja California Sur y Quintana Roo en Estados, Diario Oficial del 8 de octubre - de 1974, el Ministerio Público del orden común reduce su ámbito de - competencia al Distrito Federal, quedando la Ley, por decreto publicado en el Diario Oficial de 23 de diciembre de 1974, con el nombre de Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Acorde con los lineamientos señalados en el Artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976. La Procuradu-

ría General de Justicia del Distrito Federal llevó a cabo las reformas organizacionales que aparecen plasmadas en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que fueron publicada en el Diario Oficial el 15 de diciembre de 1977 y que entró en vigor al día siguiente.

#### · FUNCION GENERICA

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, actúa como consejero jurídico del Ejecutivo Federal y del Gobierno del Distrito Federal, en los términos legales que determinan los respectivos ordenamientos; dirige y ejercitan la acción legal del Ejecutivo.

Dentro de sus actividades específicas se encuentran las siguientes:

- Fijar, dirigir y controlar la política de la propia Procuraduría así como planear, coordinar, vigilar, y evaluar la operación de las unidades administrativas que lo integran.
- Proponer al Presidente de la República las reformas normativas - necesarias para la exacta observancia de la Constitución.
- Emitir su opinión como Consejero Jurídico cuando se le ordene o solicite.
- Informar al Presidente de la República sobre los asuntos encomendados al sector y expedir acuerdos, circulares y manuales de or-

ganización, procedimientos y servicios al público y en su caso - disponer su publicación.

- Promover ante el Presidente de la República la iniciación de las leyes y la expedición de los reglamentos que estime necesarios - para la buena administración de Justicia.
- Poner en conocimiento del Tribunal Superior de Justicia y del Presidente de la República los abusos o irregularidades graves que - se adviertan en los juzgados o tribunales.
- Desempeñar las funciones y comisiones especiales que el Presidente de la República le encomiende.

### 7.3 PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Desde el inicio de nuestra independencia política, el gobierno ha adoptado el régimen republicano, el Poder Ejecutivo Federal ha estado depositado para su ejercicio en una sola persona que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Las funciones atribuidas al Presidente han cambiado tanto en el ámbito político como administrativo. Para el despacho de los diversos asuntos que tiene encomendados, el titular del Ejecutivo ha necesitado el auxilio de diversas dependencias del Estado, denominadas "...Administración Pública Centralizada (Secretarías de Estado, Departamento del Distrito Federal y Procuradurías) y entidades de la Administración Pública Paraestatal (Organismos Descentralizados, Empresas Públicas, Fideicomisos, Bancos, etc.)". (5) cuyos titulares son nombrados por el propio presidente.

El gobierno mexicano cuenta con un aparato administrativo complejo no sólo por su tamaño, sino por los asuntos que está facultado para atender. Unas de las bases jurídicas más importantes para el funcionamiento del Poder Ejecutivo la constituye la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el diario oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, donde se establece; la competencia de las secretarías de estado y departamentos administrativos, señalando en su artículo 26 que para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo - "...el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Patrimonio y Fomento Indus

trial, Secretaría de Comercio, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salubridad y Asistencia, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Turismo, la Secretaría de Pesca y el Departamento del Distrito Federal..." (6).

Por otra parte, la misma Ley Orgánica de la Administración Pública contempla algunas atribuciones del ejecutivo. Es así como en el citado ordenamiento jurídico en su artículo 50 menciona que el Presidente de la República estará facultado para determinar agrupaciones de entidades de la Administración Pública, por sectores definidos.

La Presidencia de la República esta formada por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por la Secretaría particular y la secretaria privada, así como del Estado Mayor Presidencial. Al mismo tiempo en unidades más pequeñas como son: la unidad de asuntos jurídicos, la Coordinación General de Estudios Administrativos, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y grupos marginados, la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, la Coordinación General de Proyectos de Desarrollo, la Coordinación General de Programas para Productos Básicos, la Coordinación de los Servicios de Salud Pública y la oficina de Asesores.

#### 7.4 SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL

El Decreto Constitucional para la libertad de América Mexicana - del 22 de octubre de 1814, sancionado en Apatzingán, Michoacán, instituyó en su artículo 134 la Secretaría de Guerra.

En el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y el Departamento Universal, - expedido por la Junta Soberana Provisional Gubernativa el 8 de - noviembre de 1821, se creó la Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina.

En la Ley Cuarta, número 28, relativa a la Organización del Supremo poder Ejecutivo y correspondiente a las Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836, se estableció la Secretaría de Guerra y Marina. Esta determinación jurídica fue ratificada el 13 de junio de 1843 en las bases de Organización política de la República Mexicana. El 22 de abril de 1853 se expidieron las bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución, y en su artículo 1º, figura la Secretaría de Guerra y Marina.

El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, expedido el 15 de mayo de 1856, en su artículo 86 estableció el Ministerio de Guerra. El Decreto sobre la distribución de los ramos de la Administración Pública, de 23 de febrero de 1861, conservó la denominación de Secretaría de Guerra; y el Decreto del 13 de mayo de 1891 reiteró su existencia.

La ley de Secretarías de Estado, del 25 de diciembre de 1917, dispuso que para el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación, fuera creada, entre otras, la Secretaría de Guerra y Marina. Las posteriores leyes de Secretarías de Estado

incluyeron dentro de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, a la Secretaría de Guerra y Marina, y en el Decreto del 25 de octubre de 1937, se cambio la denominación por la de Secretaría de la Defensa Nacional.

Por disposición legislativa el 31 de diciembre de 1939, se creó el Departamento de Marina Nacional, separando esas funciones de la Secretaría de la Defensa Nacional.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, del 24 de diciembre de 1958, conservó para esta dependencia, el nombre de Secretaría de la Defensa Nacional.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de fecha 1º de enero de 1977, conservó así mismo para esta Secretaría, la denominación de Secretaría de la Defensa Nacional, dándole el carácter de una Dependencia de la Administración Pública Centralizada.

Su legislación se encuentra basada principalmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (D.O. 15-II-1917); - Ley de Disciplina del Ejército y Armada Nacionales (D. O. 16-I-1934); Código de Justicia Militar (D.O. 26-VI-1942); Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos (D.O. 31-XII-1974); Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (D.O. 18-XII-1975); Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación (D.O. 1º.-I-1935); Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. 29-XII-1976); Código penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en Materia Federal (parte de delitos respecto de armas prohibidas) D.O. 14-VIII-1978.

Reglamento para el Servicio de Justicia Militar (D.O. 12-III-1930); Reglamento de la Policía Judicial Militar (D.O. 11-VI-1941); Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional (D.O. -11-V-1977); Decreto sobre personal al servicio de la Secretaría de De



fensa Nacional (D.O. 11-V-1977); decreto sobre personal al servicio de la Secretaría de Defensa Nacional (D.O. 4-III-1971); acuerdo por el cual se fijan las facultades y atribuciones que en materia de justicia militar corresponden a la Secretaría de Marina - - (D.O. 29-VI-1940); acuerdo que dispone se proceda a establecer, en los lugares en que se encuentran ubicados los cuarteles generales de las Zonas Militares, Guarniciones, Grandes Unidades y de las - Unidades del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, Granjas Agropecuarias para incrementar la producción de alimentos (D.O. 4-II-1976). En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el artículo 29 estipula las atribuciones que competen a la Secretaría de la Defensa Nacional y entre las más importantes destacan las siguientes: La organización, administración y preparación del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicana; el control activo, las reservas y el personal en disponibilidad y en situación de retiro; la confección de planos de la Defensa Nacional; la movilización, en caso de guerra, la asesoría militar, en toda clase de vías de comunicación, terrestre y aéreas; la construcción de toda clase de recintos para uso - del ejército incluyendo la administración y conservación; control de colonias y almacenes del ejército; la sanidad militar, la justicia militar, la educación militar, adquirir y fabricar armamento, y toda clase de materiales destinados al ejército y la fuerza aérea intervenir en la expedición de permisos para la portación de armas de fuego; vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, material estratégico; intervenir en la importación y exportación de toda clase de armas de fuego, - planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra formular y ejecutar, los planes y ordenes necesarios para la - defensa del país y asesorar la defensa civil; intervenir en el --- otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en el territorio nacional; las demás que le atribuyen expresamente las leyes y reglamentos.

sus súbditos guerreros. Se vivía en hostilidad perpetua frente a los pueblos vecinos. Posteriormente pero aún en la antigüedad, - delimitado ya claramente el Estado, fue de gran importancia de li berar a la población de la defensa y encargar la de todos a unos cuantos. De ahí que se puede decir que una de las primeras funciones que ha tenido el Estado es la defensa militar de una pobla--- ción civil. Se vió la conveniencia de separar la administración militar de la civil. La estructura civil se transforma en mili-- tar en caso de guerra. La actividad de defensa constituye un medi o del Estado, pero un medio esencial, ya que su ausencia completa puede ocasionar la misma desaparición del Estado.

En la vida interna de cada nación, las fuerzas armadas cumplen una función aseguradora del orden político y tienen una función trasced ental en el orden internacional, la defensa del territorio del Estado y de su soberanía.

Gaita, A. nos dice que "La Administración Pública puede considerar se dividida en dos ramas, la civil y la militar. La civil implica la organización y la actividad del Estado para la satisfacción del interés general, en cambio la administración militar se ocupa de - la defensa de la paz interior y de la paz exterior. Manteniéndose esta paz, se hace posible el normal desenvolvimiento de la administr ación civil. La administración militar esta representada por -- las fuerzas armadas y la civil por la burocracia". (7)

Por otra parte Manuel María Díez, nos dice que la administración - militar presenta dos sentidos, el objetivo y el subjetivo: "...en un sentido objetivo la administración militar es la actividad de - la administración que provee la seguridad y la defensa exterior e interior del Estado; en sentido subjetivo se entiende por adminis-

tración militar el conjunto de órganos públicos cuya competencia estriba fundamentalmente, en la realización de esta defensa. La administración militar esta servida por una maquinaria personal (ejército), real (armamentos, cuarteles, buques, etc.) y económica (presupuesto) a los efectos de atender sus necesidades". (8)

Para comprender mejor el proceso del Sistema Político Mexicano - debe ser analizada la relación existente entre el sistema y la - institución que tradicionalmente ha desempeñado importantes funciones políticas: el Ejército.

A continuación se analizarán varios datos que nos permitirán comprender las características del liderazgo del ejército. Hay que aclarar que dichos datos fueron retomados de un artículo escrito por Roderic Aí, Camp, en la revista NEXOS, 1984.

" A lo largo del período revolucionario, los militares proporcionaron el canal clave para lograr el control político y la movilidad social ascendente. En el período posrevolucionario, el ejército tuvo su mayor cambio estructural como institución política cuando dejó de funcionar como conducto del poder político". (9)

En la década de los cincuenta, Edwin Lieuwen sostuvo que "los cadetes que tenían acceso al Heroico Colegio Militar (H.C.M.) provenían en su mayor parte de familias de clase media, y que un - exámen de admisión bastante difícil y la cuota de inscripción de 500 pesos, hacían a un lado a los aspirantes iletrados y pobres" (10). En la década de los setenta Mac Alister ratificó estas - ideas y añadió que los costos de transportación y alojamiento para los aspirante provincianos que deseaban presentar el exámen - a lo que se sumaba el nivel educativo de las clases desposeídas, los ponían en posición de desventaja para la competencia, con---

clufa: "la juventud de las clases medias bajas posee una mezcla de motivaciones, preparaci3n y recursos que facilitan su preeminentia en los cuerpos de oficiales". (11). Por tal raz3n se podrfa concluir que para los ochentas que los aspirantes al H.C.M. entre los padres habfa el mayor porcentaje eran militares.

Un examen cuidadoso sobre las biografias de los generales mexicanos revela por lo menos un 25% han ascendido por escalaf3n.

Los militares mexicanos, al igual que la burocracia polftica, man tienen una vfa abierta para los individuos de origen humilde, pero el ej3rcito ha sostenido esta apertura durante un tiempo mayor.

La instituci3n m3s importante en el reclutamiento y formaci3n de los lfderes polfticos mexicanos ha sido la UNAM, al igual que los lfderes civiles, los militares han creado sus propias instituciones para captar y formar cuadros; pero a diferencia de los centros polfticos, la influencia de las escuelas militares es avasalladora, y a que no enfrentan competencia alguna.

El Heroico Colegio Militar es la instituci3n m3s importante para el reclutamiento inicial y la formaci3n de los oficiales mexicanos. Fundado en el siglo XIX, desde sus inicios el Colegio jug3 un papel fundamental en la formaci3n de lfderes militares. En -- 1949 el calificativo Heroico se aadi3 al nombre de la academia.

El ingreso al HCM es competitivo. Seg3n MacAlister "...los cadetes se seleccionan entre los aspirantes que obtienen las mejores calificaciones en los ex3menes y que muestran estar preparados. - El colegio tambi3n ofrece un curso de preparatoria para los oficiales y un n3mero reducido de sargentos primeros, que han demostrado capacidad para el liderazgo". (12)

La mayorfa de los aspirantes espera que la profesi3n militar les

dé una movilidad social ascendente, de la misma manera que lo -  
desea su contrapartida civil que ingresa a la UNAM. Los cade--  
tes que entran a la academia por una vocación íntima de hacer -  
una carrera de servicio, son en su mayoría hijos de militares.

Una vez que el oficial ha concluido su preparación como cadete,  
se le da el rango de teniente segundo. Muchos oficiales, antes  
de ser seleccionados para ingresar luego a la prestigiada Escu-  
la Superior de Guerra (ESG), reciben un mayor adiestramiento en  
las Escuelas Militares Aplicadas (EMA).

Estas instituciones, fundadas en 1932, son escuelas intermedias  
entre el HCM y la ESG, entrenan a los jóvenes oficiales en los  
aspectos prácticos de su especialidad militar. Originalmente,  
estos cursos se diseñaron para capitanes que estaban a punto de  
ser ascendidos a mayores.

La EMA cubría las cuatro aéreas principales del ejército: infan-  
tería, artillería, ingeniería de combate y caballería. Durante  
los últimos cincuenta años, el título educativo más importante  
para un oficial que requiere llegar al rango de coronel (y otros  
rangos más altos) era la conclusión exitosa del curso de Estado  
Mayor en la Escuela Superior de Guerra. La ESG en su descrip-  
ción legal, se distinguía del HCM en que todos los instructores  
debían ser oficiales militares, exclusivamente.

La contribución más significativa de la ESG a la formación del  
cuerpo de oficiales es el fomento de la obediencia a la autori-  
dad y a la autodisciplina. En este aspecto se pueden establecer  
comparaciones con el liderazgo político. No hay un lugar en el  
que los políticos mexicanos aprendan formalmente que deben su-  
bordinar sus puntos de vista y su comportamiento a su superio--

res. Muchos analistas subrayan la autodisciplina y el silencio que mantienen los políticos mexicanos en tiempos de crisis personal o del sistema; para triunfar en el sistema político mexicano, un individuo carga con la culpa en beneficio de las instituciones. Se puede decir que este comportamiento autodisciplinario, aprendido de manera informal, que se exige en el ámbito político, es un valor compartido con los oficiales del ejército que lo reciben de la Escuela Superior de Guerra.

Sin duda, en la medida en que el acceso al sistema educativo militar se vuelva estrecho, aquellos oficiales aptos para llegar a -- puestos claves en la Defensa Nacional y en los comandos militares de zona serán los que tengan estos títulos educativos. El número de egresados del colegio de defensa fortalece las oportunidades de aquellos oficiales selectos, que a través del proceso educativo tienen grandes posibilidades de triunfar y de conocer a otras personas que les serán de gran utilidad en sus carreras.

Una experiencia intermedia en el modelo educativo de formación de oficiales mexicanos es el entrenamiento en el extranjero. Cualquiera oficial mexicano que tenga la oportunidad de estudiar en el exterior es parte de una élite reducida. El selecto grupo de becados muestra la movilidad de la carrera, ya que entre los oficiales con rango de general que llegaron a altos puestos un 41% se preparó en el exterior.

La importancia de los vínculos escolares se demuestra con el hecho de que Juan Arévalo Gardoqui, Secretario de la Defensa Nacional, era condiscípulo de su Secretario Particular en la ESG en 1947, y coincidió en su preparación con el oficial mayor, Arturo López Flores. En el más alto rango divisional, 13 del 52% fueron compañeros de generación en el HCM y tres asistieron a la ESG al

mismo tiempo que el General Areválo Gardoqui. Otros dos colaboraron con el Secretario de la Defensa cuando este era comandante de un regimiento de caballería o cuando era comandante de zona de Chihuahua. Un oficial, Jorge Rico Schroeder, es en sí mismo toda una institución en la Secretaría de la Defensa; ha fungido como procurador General de Justicia Militar desde 1966 y mantiene su alta posición por sus capacidades y su nivel. La escasa información sobre los restantes imposibilita elaborar un juicio sobre sus relaciones con el Secretario de la Defensa.

Según los beneficios salariales que traen consigo y en orden descendente de importancia, estos son los puestos más prestigiados en el ejército: " en lo más alto, el Secretario de Defensa, el Subsecretario y el Oficial Mayor; les siguen el Jefe de Personal de la Secretaría de Defensa Nacional, las cabezas de Departamento (por ejemplo el Director General de Infantería), comandante de zona y comandante del personal presidencial, quienes reciben el mismo salario extra". (13)

En materia de promociones dentro del ejército mexicano, se sabe que la movilidad ascendente es muy limitada para los que tienen rango de soldado. Según Boils, es muy común "...encontrar individuos que entraron como soldados rasos y a los 25 años de servicio no alcanzan un rango superior al de segundo teniente". (14)

Enseñar en el HCM, y sobre todo en la ESG, fortalece los contactos personales del oficial al asociarlo con un número electo de oficiales que, es probable que obtengan grados y con un pequeño grupo de instructores que también han aumentado sus posibilidades de avance. Entre los políticos mexicanos, el 45% de los que han im-

partido catedra, la enseñanza se utiliza como un instrumento primario para la formación de grupos políticos y el reclutamiento de estudiantes para el sector público.

En el ejército, los centros educativos no juegan un papel de reclutamiento-porque los estudiantes ya han escogido una carrera militar-, pero si juega el mismo papel, entre los militares como entre los políticos, de agregar colaboradores y facilitar a los oficiales el encuentro con líderes potenciales que pueden ayudarlos en su profesión en un momento dado.

Simbólicamente, en las carreras de los Secretarios de la Defensa Nacional la experiencia en combate siempre ha sido vista con admiración; en su totalidad, los Secretarios de la Defensa fueron veteranos de la Revolución de 1910. Cuando la edad hizo imposible que el Secretario hubiera luchado en la Revolución (el último fue Hermenegildo Cuenca Díaz, Secretario de la Defensa de 1970-1976), entonces los veteranos de la lucha posrevolucionaria los remplazaron y el sucesor de Cuenca Díaz, Feliz Galván López (1976-1982) luchó contra los rebeldes de Saturnino Cedillo en 1939. Juan Areválo Gardoqui, nombrado Secretario de la Defensa en 1983, es el primero sin experiencia en combate.

El número mayor de los reclutas que llegaron a generales en los últimos cincuenta años, ingresaron al ejército a fines de los años treinta. Una carreta típica de esta generación es la del general Ulises Beltrán Tenorio, que entró al ejército como soldado raso en el primer batallón de Ingeniería de Combate en 1939. Tres años después ingreso a la HCM y concluyó su preparación en 1943, cuando lo transfirieron a la comppañía de transporte de una brigada de maquinaria. En 1957 obtuvo su diploma de Estado Mayor y comandancia



en la ESG, sirviendo más tarde en guardias presidenciales y la Secretaría de Defensa Nacional.

En su análisis sobre el ejército mexicano a principios de los setenta, David Ronfeld sostuvo que en el ejército había ciertos roles políticos. Sugería que el actor más importante de estas actividades no militares es el comandante de zona.

J. Lozoya nos dice que "...el comandante de zona tiene contacto con las fuerzas políticas del Estado, ocupa un lugar prominente en la vida social y política de la entidad, opina sobre problemas políticos de importancia y con frecuencia respalda las decisiones del gobernador. Por estas actividades se vuelve un personaje conocido en la capital del Estado, donde reside generalmente". (15)

Otros investigadores han descrito en detalle los papeles políticos reales que juegan los comandantes de zona. Entre esos roles, los investigadores han incluido el de sustituto potencial o gobernador interino, en caso de crisis política. Sin embargo, como en los tres últimos sexenios ningún comandante de zona ha sustituido a un gobernador, esta función prácticamente ha desaparecido.

Lo más importante es que "el comandante de zona, puede hacer las veces de un potencial canal alternativo para que grupos descontentos expresen sus puntos de vista al gobierno nacional". (16)

Los antecedentes de los comandantes de zona, es que la mayoría de ellos tienen parientes que fueron prominentes líderes militares y políticos. El hecho de que el Presidente de México considera que ese puesto tiene funciones políticas, puede explicar el porque él mismo escoge, entre una posible lista de nombres que proporciona el Secretario de la Defensa, a uno de cada cuatro oficiales con tales antecedentes, mientras que sólo uno de cada siete entre aque

llos que no son comandantes de zona comparten esta característica.

El método de la biografía colectiva revela muchas características y tendencias del ejército mexicano, facilita su entendimiento como institución y clasifica su relación con los políticos.

Para terminar podemos decir que las fuerzas armadas del país tienen su origen en la Revolución Mexicana y se encuentran muy fusionadas al pueblo y a las instituciones, siendo un factor de orden y protección a la legitimidad de nuestras instituciones.

El proceso de reforma administrativa iniciado por el Presidente de la República en diciembre de 1976, tiende a perfeccionar y agilizar las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal; por ello es indispensable actualizar también los ordenamientos jurídicos que rigen a las fuerzas armadas.

Por otra parte pensamos que es preciso renovar los sistemas y los procedimientos administrativos deficientes, a fin de armonizarlos con los objetivos de la Reforma Administrativa actual.

La tarea de salvaguarda que realizan las fuerzas armadas es de valor incalculable para el país. La dignificación de las instituciones militares no puede depender únicamente de los militares en servicio, sino también de la cooperación, confianza y respeto de las demás instituciones y la población mexicana.

## 7.5 SECRETARÍA DE MARINA

El 8 de noviembre de 1821, se creó la Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina con atribuciones específicas en materia de marina de guerra y mercante. El 13 de mayo de 1891 cambia su de nominación a Secretaría de Guerra y Marina; lo relativo a vías marítimas de comunicación, obras en los puertos, faros, vías, lagos, canales y puertos pasaron a ser ejercidas por la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; y las Capitanías de puertos quedaron a cargo de administradores de aduanas dependientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 25 de diciembre de 1917, establece que la Secretaría de Guerra y Marina administre las escuelas náuticas, la marina de guerra, los arsenales y diques, la justicia militar y que expide las patentes de curso; - así como, que la Secretaría de Agricultura y Fomento administre - las aguas de propiedad federal y realice lo relativo a los estudios y exploraciones científicas en las aguas nacionales; por otro lado la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas realizó las funciones de administración de costas, puertos, faros, marina mercante, vías navegables y subvenciones a vapores para transportes de correspondencia; por último el Departamento de Salubridad se responsabilizó de la policía sanitaria de los puertos y costas.

La Ley de Secretarías de Departamentos de Estado, del 30 de diciembre de 1935, establece que el departamento Forestal de Caza y Pesca realice las funciones en materia de fomento y protección a la flora y fauna.

El 31 de diciembre de 1939 se reformó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado creando el Departamento de Marina Nacional -

Con el objeto de centralizar las funciones anteriores dispersas, creando así una dirección única en los asuntos nacionales del mar, en virtud de esta reforma dicho Departamento quedó bajo la dependencia directa del Ejecutivo Federal.

El 31 de diciembre de 1940 fue solicitado un nuevo decreto que reformó otra vez la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, estableciendo que el Departamento de la Marina Nacional se eleve a categoría de Secretaría de Estado, sin modificación alguna de sus atribuciones.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 7 de diciembre de 1946, establece que la Secretaría de Marina organice, administre, prepare la armada nacional y la policía marítima; promueva y organice la marina mercante; el tráfico marítimo y el fluvial, así como que ejerza las funciones relativas a la conservación y desarrollo de la fauna y la flora de mar y ríos.

Por decreto Presidencial del 11 de noviembre de 1960, se crea la Dirección General de Faros e Hidrografías.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del primero de enero de 1977, con objeto de dar mayor congruencia y racionalidad al aparato administrativo, transfiere a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes todas las funciones relativas al transporte marítimo que, hasta esa fecha, tenía asignada la Secretaría de Marina.

Su legislación se encuentra basada principalmente en la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos (D.O. 5-II-1917), en varios convenios, Tratados como por ejemplo, Tratado de Límites y Aguas entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América (D.O. 31-V-1948 y D.O. 31-V-1857), Tratado de Límites

de Aguas entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Guatemala (D.O. 3-V-1883), Tratado con los Estados Unidos de América para resolver las diferencias fronterizas (límites marítimos) D.O. 12-VIII-1972); Código de Justicia Militar (D.O. 29-VIII-1933); Ley Orgánica de la Armada de México (D.O. 12-I-1972); Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Art. 30 (D.O. 29-XII-1976); - en varios reglamentos, como el Reglamento Interior de la Secretaría de Marina (D.O. 10-V-1977); decretos, como el Decreto que establece la jurisdicción de las zonas navales (D.O. 8-IX-1941 . reformas D.O. 22-VIII-1949); en varios acuerdos, como el Acuerdo que señala a la Secretaría de Marina, como la autoridad que ejerce todas y cada una de las funciones previas en el artículo sexto del convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar (D.O. 30 I-1978).

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el artículo 30 estipula las atribuciones que competen a la Secretaría de Marina, y entre las más importantes destacan las siguientes; Organizar, administrar y preparar la Armada Nacional, manejando su activo y reservas; emplear el poder naval federal para la seguridad interior y defensa exterior del país por medio de la vigilancia y defensa de la soberanía de México en aguas, costas e islas nacionales, proteger el tráfico marítimo, fluvial y lacustre; efectuar operaciones de rescate y salvamento en el mar y aguas nacionales; proyectar, construir, reconstruir y mantener así como administrar las obras portuarias que requiera la armada; ejercer la soberanía en aguas territoriales y vigilar las vías navegables y zonas económicas exclusivas; intervenir en la administración de la Justicia Militar; organizar y prestar en general servicios de sanidad na-

val; integrar el archivo de información oceanográfica nacional, a través de la programación coordinación y ejecución de trabajo de investigación oceanográfica; intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en aguas nacionales; organizar, administrar y operar el servicio de aeronáutica militar naval; asesorar militarmente a los proyectos de construcción de toda clase de vías generales de comunicación por agua y sus partes integrantes; las demás que le atribuyan expresamente las leyes o reglamentos.

## 7.6 SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el artículo 32 Bis., estipula las atribuciones que competen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y entre las más importantes destacan las siguientes:

### FRACCION:

- I.- Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.
  
- II.- Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, la secretaría, discrecionalmente podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de facultades que aseguren el control;
  
- IV.- Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieren a las dependencias y entidades en sustitución a apoyo de sus propios órganos de control
  
- VIII.- Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de : sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación, y baja de muebles e

inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal.

XIV.- Informar anualmente al titular del Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, si así fuese requerido, el resultado de tales intervenciones.



## 7.7 SECRETARÍA DE ENERGÍA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL

En 1821, nació el primer gobierno independiente de México cuya existencia quedó comprendida en el Primer Reglamento de Gobierno, dentro del cual se establecían cuatro ministros.

La llegada al poder del partido liberal y la aprobación de las Leyes de Reforma trajeron consigo adiciones a las funciones asignadas a la administración gubernamental y la separación del Estado y la Iglesia.

Con el triunfo definitivo de la Revolución, se generaron en la Carta de 1917, dos modalidades para la creación de órganos centrales: Las Secretarías y los Departamentos de Estado. Posteriormente, y debido al desarrollo de las actividades del Estado moderno nació una tercera modalidad de instituciones públicas; los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Hasta 1946, las funciones de custodia y salvaguardia de los bienes nacionales así como de inspección administrativa, seguían perteneciendo a la esfera de atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, realizándolas a través de la dirección de Bienes Nacionales y la Dirección de Inspección Fiscal.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 7 de diciembre de 1946, creó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, entrando en vigor a partir de enero de 1947. El mismo ordenamiento puso a cargo de esta dependencia del Ejecutivo Federal el despacho de los asuntos relacionados con la conservación y administración de bienes nacionales, la celebración de actos y contratos de obras de construcción realizadas por cuenta del Gobierno Federal, la vigencia de la ejecución de aquellas, la intervención en la adquisición de las entidades públicas y la realización de estu--

dios y sugerencias de medidas tendientes al Mejoramiento de la Administración Pública.

A partir de 1958, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativo pasa a denominarse del Patrimonio Nacional, Las funciones de este organismo se han visto incrementadas en la reciente legislación.

Con fecha 29 de diciembre de 1976, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal denomina a Patrimonio Nacional como Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, con nuevas atribuciones y nueva estructura orgánica.

"Con motivo de la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se creó la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, misma que desapareció con motivo del Decreto del 23 de diciembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre del mismo año, y por el cual se creó en sustitución de esta dependencia la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal ". (17)

Su legislación se encuentra basada principalmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (D.O.5-II-1917); Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O.-29-XII-1976); Ley General de Bienes Nacionales (D.O.30-I-69); Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (D.O.31-XII-1970); Ley Orgánica de Petroleos Mexicanos (D.O.6-II-1971); Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera. (D.O.22-XII-1975); Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (D.O.22-XII-1975); Reglamento del párrafo tercero del artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos para la Industria Maquiladora

(D.O. 31-X-1972); Reglamento para la prevención y control de la contaminación de aguas (D.O.29-III-1973); Decreto que fija bases para el desarrollo de la industria automotriz (D.O.24-X-1972); Decreto que declara de utilidad nacional a las pequeñas y medianas industrias de la franja fronteriza norte y de las zonas y perímetros libres del país (D.O.15-III-1974); Acuerdo por el cual los Organismos Descentralizados y las empresas de Participación Estatal deberán bimestralmente rendir un informe de actividades a su respectivo órgano de gobierno (D.O.7-IV-1975); Ley de Impuesto y Fomento a la Minería (D.O.30-XII-1977); Reglamento Interior de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (D.O.8-II-1979); Plan Nacional de Desarrollo Industrial (D.O.17-V-1979).

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el artículo 33 estipula las atribuciones que competen a esta Secretaría de Estado y entre las más importantes destacan las siguientes: Poseer, vigilar conservar o administrar los bienes de propiedad originaria, - los que constituyen recursos naturales no renovables, los de dominio público y los de uso común, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; compilar y ordenar las normas que rijan las concesiones, autorizaciones y permisos o la vigilancia para la explotación de los bienes y recursos a que se refiere la fracción anterior; así como otorgar conceder y permitir su uso aprovechamiento o explotación, cuando dichas funciones no esten expresamente encomendadas a otra dependencia; compilar, revisar y ordenar las normas que rijan las concesiones, autorizaciones, licencias y permisos, y la vigilancia, cuando se requiera conforme a las leyes, para usar, aprovechar o explotar bienes de propiedad privada, ejidal o comunal, siempre que no corresponda expresamente hacerlo a otra de

pendencia y con la cooperación, en su caso, de las Secretarías de Reforma Agraria y de Agricultura y Recursos Hidráulicos; proyectar realizar y mantener al corriente el inventario de los recursos no renovables, cuando no estén encomendados expresamente a otra dependencia, y compilar, revisar y determinar las normas y procedimientos para los inventarios de recursos que deban llevar otras dependencias; regular la industria petrolera, petroquímica básica, minera, eléctrica y nuclear; promover y en su caso organizar la investigación técnico industrial en materia de energía, siderurgia, fertilizantes y recursos naturales no renovables; regular y promover las industrias extractivas; los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

Estamos de acuerdo con Jacinto Faya Viesca cuando dice que "...las actividades y atribuciones de la Secretaría de Energía, Minas e Industria paraestatal están entre las más importantes de la Administración Pública Federal, pues para el país es fundamental la administración, vigilancia y conservación de los bienes nacionales, de propiedad originaria, de los recursos naturales no renovables -como el petróleo- y de los bienes de dominio público de uso común, así como el otorgamiento de concesiones para la explotación de dichos bienes y recursos" (18).

La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal tiene competencia para integrar la actividad minero-metalúrgica, agrupando empresas con el objeto de crear complejos industriales dedicados a transformar los minerales en productos industriales.

Creemos que el crecimiento de la economía mexicana ha sido el resultado del crecimiento de la industria del país. La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal tiene a su cargo cuidar que

el aparato industrial no depende exclusivamente de un sistema de producción estatal basado en subsidios. Asimismo, debe promover el uso racional de las tecnologías y establecer una política en materia de inversiones extranjeras a fin de impedir que las industrias prioritarias del país queden dominadas por el capital extranjero.

La industria pública y privada debe fomentarse, vigilando que los particulares no se beneficien de las medidas proteccionistas del Estado cuando no contribuyan a la generación de empleos y divisas, e impidiendo que trasladen al Estado algunas de sus cargas financieras.

Opinamos que la política industrial que formule la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal debe de tener como uno de los objetivos básicos el desarrollo regional equilibrado. Esto exige avocarse al estudio constante de los recursos naturales de la provincia, e implementar una política de desarrollo regional que evite la excesiva concentración de la actividad económica en torno a unos cuantos centros de población y distribuya más equitativamente el ingreso nacional.

A la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial le corresponde fijar las políticas en materia petrolera, vigilando que el petróleo se utilice para la capitalización de bienes y generación de empleos.

La política de fomento industrial va íntimamente ligada a la política de investigación tecnológica. El descubrimiento de tecnología más económica y adecuada redundará en una mayor productividad y producción, reduciendo además la importación de tecnología. La Secretaría tiene la función de impulsar el establecimiento de programas de investigación tecnológica en los sectores público y privado.

La Secretaría citada tiene tareas prioritarias en el fomento de la

industria automotriz y de equipo de transporte. La industria química y petroquímica secundaria son de las industrias más importantes del país.

Creemos que la nueva política de sectorización del Ejecutivo Federal convierte a la Secretaría de Energía, Minas e Industria paraestatal en la dependencia con mayor responsabilidad en el ámbito industrial y financiero, al coordinar en su sector a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal más importantes del país; importantes no sólo en el aspecto financiero, sino también porque entre esas empresas se encuentran las industrias estratégicas, necesarias y básicas para el desarrollo económico y social del país. Estas industrias incluyen las del petróleo, electricidad, siderúrgica, petroquímica, etc.

Las anteriores anotaciones pretenden dar solamente una semblanza muy general de gran importancia y responsabilidad que tiene esta Secretaría en las tareas del Ejecutivo Federal y en el destino económico y social de la nación.

## 7.8 SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

La Secretaría de Estado y el Despacho de Relaciones Exteriores, establecida el 8 de noviembre de 1821, tenía encomendadas funciones relativas al ramo de Comunicaciones y Transportes.

La secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas fue creada bajo este rubro por la Ley de Secretarías de Estado el 14 de mayo de 1891. Y sucesivas leyes y decretos de 1913 a 1934 le agregan o su primen diversas atribuciones. El 30 de octubre de 1939 se establece la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, cuyas facultades se enriquecen en 1946 y 1947. Desde esa fecha no cambio su denominación hasta la Ley de 1958, en que se le llamó Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y en la que se establecen sus atribuciones.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del 29 de diciembre de 1976, le conserva el nombre y le asigna funciones que correspondían a la Secretaría de Marina en materia de marina mercante.

Su legislación se encuentra basada principalmente en la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos (D.O.5-II-1917); en varios Tratados y Convenios, como el de Varsovia (D.O.22-II-1934); el de sobre adhesión de México a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (D.O.14-VIII-1935); Tratados y Convenio No. 9. Colocación de gente de mar (D.O.26-IX-1939); Tratado para algunos asuntos del convenio internacional de las Telecomunicaciones y reglamento de radiocomunicaciones (Atlantic City) D.O.16-XII-1949 Tratado y Convenio Postal de los Países Latinoamericanos y España (D.O.16-VIII-1956); Protocolo de la Haya (D.O.13-VIII-1957); Tratado y Convenio Internacional de las Telecomunicaciones, Monteuil, - Suiza, 1965 (D.O.9-XI-1968); Ley de Vías Generales de Comunicación

(D.O.19-II-1940); Ley Orgánica de los Ferrocarriles Nacionales de México (D.O.30-XII-1948); Ley Federal del Impuesto sobre Portes y Pasajes (D.O.19-I-1955); Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos (D.O.31-XII-1951); Ley Federal de Radio y Televisión (D.O. 19-I-1960); Ley de Inspección de contratos y Obras Públicas (D.O. 4-I-1966); Ley General de Bienes Nacionales (D.O.-30-I-1969); Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 36, (D.O. 29-XII-1976); Reglamento de Administración Aeroportuaria (D.O.16. VI-1975); Reglamento del Servicio de Televisión por Cable (D.O.18-I-1979); Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (D.O. 15-XII-1980); Decreto por el que se crea un Organismo Desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que se denominará Servicio de Transbordadores (D.O. 20-VIII-1979); Decreto por el que se reforma diversos artículos de la Ley Federal de Radio y Televisión (D.O. 10-XI-1980); Acuerdo - por el que se establece la estructura orgánica referente al Centro de Investigación y Desarrollo de Telecomunicaciones (D.O.20-VIII-1979); Acuerdo por el que se modifica la estructura orgánica de la Dirección General de Correos (D.O.16-XI-1979); Además existen otros Convenios, reglamentos, libros y acuerdos que por no haber sido publicados en el Diario Oficial no se incluyen pero aparecen en el "Prontuario de Disposiciones Jurídicas del Gobierno Estatal".

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 36 estipula las atribuciones que competen a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y entre las más importantes destacan las siguientes:

Formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones de acuerdo a las necesidades -



del país; organizar y administrar los servicios de correos y telégrafos en todos sus aspectos y conducir la administración de los servicios federales de comunicaciones electrónicas y su enlace con los servicios similares públicos concesionados, con los servicios privados de teléfonos, telégrafos e inalámbricos y con los estatales y extranjeros, así como la del servicio público de procesamiento remoto de datos; otorgar concesiones y permisos para establecer y operar servicios aéreos en el territorio nacional, fomentar, regular y vigilar su funcionamiento y operación, así como negociar convenios para la prestación de servicios aéreos internacionales; fijar normas técnicas del funcionamiento y operación de los servicios públicos de comunicaciones y transportes y las tarifas para el cobro de los mismos. Así como otorgar concesiones, permisos y fijar las tarifas y reglas de aplicación de todas las maniobras y servicios marítimos, portuarios, auxiliares y conexos relacionados con los transportes o las comunicaciones; y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el establecimiento de las tarifas de los servicios que presta la Administración Pública Federal de comunicaciones y Transportes; regular, promover y organizar la marina mercante; adjudicar y otorgar contratos, concesiones y permisos para el establecimiento y explotación de servicios relacionados con las comunicaciones por agua; así como coordinar en los puertos marítimos y fluviales las actividades y servicios marítimos y portuarios, los medios de transporte que operen en ellos y los servicios principales, auxiliares y conexos de las vías generales de comunicación para su eficiencia, operación y funcionamiento, salvo los asignados por la Secretaría de Marina; promover, y en su caso, organizar la capacitación, investigación y el desarrollo tecnológico en materia de comunicaciones y transportes; realizar la -

vigilancia en general y el servicio de policía en las carreteras na  
cionales; también lo relacionado a comunicaciones vía satélite; de-  
terminar los requisitos que deban cumplir los operadores de las na-  
ves aéreas y el personal de tripulación para entrar y mantenerse en  
servicio, así como otorgar las licencias, permisos y autorizaciones  
respectivas; los demás que expresamente le fijen las leyes y regla-  
mentos.

## 7.9 SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA

La evolución histórica de la organización administrativa de esta Secretaría se ha venido manifestando desde el inicio del movimiento independiente. Sin embargo durante los diversos gobiernos que se sucedieron en la etapa armada de la Revolución de 1910, a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas creada en el régimen del presidente Porfirio Díaz, se le denominó Secretaría de Comunicaciones, asignándole algunas funciones que en materia de obras públicas venía ejerciendo la Secretaría de Gobernación.

Así en la fase constructiva de la Revolución Mexicana se hizo palpable la necesidad de comunicar el país con carreteras de acuerdo con el incremento que tuvieron en esa época los vehículos con motor de combustión interna; por tal motivo, el presidente Plutarco Elías Calles acuerda crear en el año de 1925, la Comisión Nacional de Caminos que tuvo a su cargo la construcción de las nuevas vías de comunicación que requería el país. Con posterioridad, al aumentar sus funciones y su volumen de trabajo, se transformó en la Dirección Nacional de Caminos dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Hasta el inicio de la gestión administrativa del Presidente Adolfo López Mateos, quien elevó a la consideración del H. Congreso de la Unión un nuevo proyecto de Ley de Secretarías y Departamento de Estado en cuya exposición de motivos contemplaba la desaparición de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y creaba, la Secretaría de Obras Públicas la cual funcionó hasta el 28 de diciembre de 1976.

A raíz de la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuya publicación se hizo en el "Diario Oficial" de la Federación el 29 de diciembre de 1976, y con el objeto de instrumentar eficazmente las políticas de asentamientos humanos y de desarro-

llo urbano, se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras -  
Públicas, a la cual se le asignaron atribuciones en las materias de  
obras públicas, asentamientos humanos, control de bienes inmuebles y  
zona federal, construcción y operación de sistemas de agua potable y  
alcantarillado, así como de organización y operación de parques na-  
cionales que anteriormente correspondía a diferentes dependencias de  
la Administración Pública Federal.

Al iniciarse el régimen del Presidente José López Portillo fue prom-  
vida una serie de reformas a la Administración Pública Federal para  
adecuarla a los nuevos requerimientos del desarrollo nacional.

En este contexto, dentro de la Secretaría de Asentamientos Humanos -  
y Obras Públicas se han realizado diversos cambios y ajustes admini-  
strativos no sólo en cuanto a la estructura y funciones de sus diver-  
sas dependencias, sino también en lo relativo a sus sistemas operati-  
vos para hacerlos más eficientes, eficaces y congruentes para el cum-  
plimiento de sus objetivos institucionales y programáticos.

El primer esquema de organización de la Secretaría de Asentamientos  
Humanos y Obras Públicas quedó oficialmente formalizado el día 17 de  
agosto de 1977, fecha en que inició su vigencia el Reglamento Inte-  
rior de esta Dependencia, cuya publicación en el Diario Oficial de -  
la Federación se hizo el día anterior.

En este ordenamiento se establecieron las atribuciones de la compe-  
tencia del C. Secretario y de los Subsecretarios de Asentamientos --  
Humanos; Bienes Inmuebles y Obras Urbanas; y de Obras Públicas, así  
como del oficial mayor y de treinta y ocho Direcciones Generales. --  
Además fue preevisto el establecimiento de un órgano desconcentrado  
de la Secretaría, "Centro SAHOP", por cada entidad federativa, asig-  
nándosele las atribuciones generales de su competencia.

Es oportuno destacar que de acuerdo con los lineamientos de Reforma Administrativa emitidos por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, en materia de desconcentración de funciones y delegación de facultades, las dependencias de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas han venido desconcentrando y delegando diversas funciones y facultades a favor de los centros SAHOP, en las materias específicas de su competencia, para la contratación y ejecución de obras públicas en las diversas entidades federativas, para el control de bienes inmuebles y Zona Federal y para el eficiente apoyo logístico e institucional que requieren dichos órganos desconcentrados, lo cual, unido a la creación de mecanismos para la coordinación de las acciones de los diversos niveles de Gobierno, entre los que se incluyen los Convenios Unicos de Coordinación, ha contribuido al fortalecimiento del federalismo.

Las anteriores modificaciones quedaron jurídicamente formalizadas - en el Decreto Publicado en el "Diario Oficial" de la Federación del 8 de septiembre de 1981, por el que se reforzaron y adicionaron diversos artículos del Reglamento Interior de esta Secretaría.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el artículo 37 estipula las atribuciones que competen a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y entre las más importantes destacan las siguientes:

Fracción

I. Formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología.

II. Proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, conjuntamente con las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal que corresponda, así como - coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los -

ejecutivos locales para la realización de acciones convenientes en esta materia, con la participación de los sectores social y privado.

IV. Promover el desarrollo de programas de vivienda y urbanismo y apoyar a las autoridades estatales y municipales en su ejecución.

VI. Determinar y conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal; dictar normas técnicas, autorizar y en su caso, realizar la construcción y conservación de los edificios públicos, monumentos, obras de ornato, y los diversos que realice la federación por sí o en cooperación con otros países, con los estados y municipios o con los particulares, excepto los encomendados expresamente por la Ley a otras dependencias.

VIII. Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para vivienda y para el desarrollo urbano y regular en coordinación con los gobiernos de los estados y municipios el sistema tendiente a satisfacer dichas necesidades;

XII. Regular y en su caso representar el interés de la Federación en la adquisición enajenación destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal; así como determinar normas y procedimientos para la formulación de inventarios y la realización de avalúos de dichos bienes.

XIV. Tener a su cargo el registro de la propiedad federal, y elaborar y manejar el inventario general de los bienes de la nación;

XVIII. Vigilar en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales la aplicación de las normas y programas que establezca para la protección o restitución de los sistemas ecológicos del país.

XXVI. Organizar y fomentar las investigaciones relacionadas con la -  
vivienda, desarrollo urbano y ecología.

## 7.10 SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.

La Administración Pública del Trabajo se ha distinguido como "el instrumento tutelar de la clase trabajadora, dedicado a conciliar los intereses de ésta con los del capital, por medio de acciones sustentadas invariablemente en los principios de justicia social". (20). Por esta razón, su evolución se ha caracterizado por la fuerza expansiva del derecho social, misma que ha permitido extender su cobertura para hacerla compatible con la estructura social.

El primer antecedente se encuentra en 1911, durante el régimen presidencial de don Francisco I. Madero, cuando se crea dentro de la entonces Secretaría de Comercio, Industria y Trabajo, un Departamento Especial de Trabajo, de esta manera se institucionalizaron las acciones oficiales en favor de los trabajadores.

La Constitución de 1917, es de gran trascendencia en la evolución laboral, al señalar en su artículo 123, los derechos de los trabajadores.

En 1927 se crea la Junta de Conciliación y Arbitraje, Federal, con la finalidad de reglamentar la competencia en la resolución de los conflictos de trabajos surgidos en las zonas federales. Estaría integrada por igual número de representantes de los obreros y de los patrones, y uno nombrado por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.

Por último el 4 de enero de 1980, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto por el cual se reformó la Ley Federal del Trabajo en sus títulos 14, 15 y 16, a fin de simplificar y agudizar el procedimiento jurídico laboral.

Su legislación se encuentra basada principalmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en varios convenios.



en el Código Civil para el Distrito Federal (1928), Ley Federal del Trabajo (1970), Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Código Fiscal de la Federación (1965), varios reglamentos, decretos y acuerdos.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el artículo 40 estipula las atribuciones que competen a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y entre las más importantes destacan las siguientes; se ocupa de vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123, apartado A y demás de la Constitución Federal y sus reglamentos, procurar el equilibrio entre los factores de la producción de conformidad con las disposiciones legales; intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero, en cooperación con la Secretaría de Gobernación, Patrimonio y Fomento Industrial y Relaciones Exteriores; elevar la productividad del trabajo, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública; establecer el servicio nacional de empleo y vigilar su funcionamiento; vigilar el funcionamiento administrativo de las Juntas Locales de Conciliación y de la Federal de Conciliación y Arbitraje y de las Comisiones que se formen para regular las relaciones obrero-patronales que sean de jurisdicción federal; llevar el registro de las asociaciones obreras, patronales y profesionales de jurisdicción federal. Vigilar y coordinar la capacitación de los trabajadores. Coordinar la formulación y promulgación de los contratos-ley de trabajo; promover la organización de toda clase de sociedades cooperativas y demás formas de organización social para el trabajo, en coordinación con las dependencias competentes, así como resolver, tramitar y registrar su constitución, disolución y liquidación; establecer la política y coordinar los servicios de

seguridad social de la Administración Pública Federal, así como intervenir en los asuntos relacionados con el seguro social en los términos de la ley; estudiar y proyectar planes para impulsar la ocupación en el país.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social es el agente activo - más importante del Gobierno Federal en la programación, ejecución, control y evaluación de un Plan Nacional de Empleo. En consecuencia es necesario que esta Secretaría elabore un estudio que permita fijar las políticas generales, que una vez aprobadas por el Eje cutivo Federal, posibiliten al país a crear empleos.

Entre las actividades primordiales de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social está la de promover el desarrollo de la capacitación para el trabajo que, en reciente forma, fue incorporada al artículo 123 constitucional como una garantía social. D.O.28-IV-1978. Con esa reforma, nuestra Constitución reconoce la importancia de la capacitación para el desarrollo equilibrado del país.

Nuestro desarrollo económico y social depende en mucho de un aprovechamiento inteligente de los recursos humanos y naturales, del acceso que todos los mexicanos tengan a un empleo productivo y bien remunerado, y del mejoramiento de las condiciones de vida de trabajo en la ciudad y en el campo. Por esta razón, "La capacitación tiene una importancia capital". (21)

Esta misma Secretaría es responsable de formular las políticas necesarias para proteger los recursos humanos mediante oportunidades de trabajo que les den acceso a los beneficios económicos y sociales, incrementar las posibilidades de empleo, mejorar las condiciones de vida, capacitar al trabajador y garantizarle un trabajo remunerador son políticas encaminadas a fortalecer relaciones laborales sanas -

y un desarrollo más armónico en lo económico y en lo social.

Pensamos que la Secretaría en cuestión debe además procurar que exista legislación que permita a los trabajadores participar en la administración de las empresas privadas, con el fin de obtener una distribución más justa y equitativa de los beneficios de las empresas. Esta participación haría que aumentarían la producción y la productividadm fortaleciendo la economía nacional sobre la base de una plena justicia social.

Con los anteriores comentarios hemos pretendido dar una ligera idea del papel decisivo que tiene la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en la vida actual del país.

## 7.11 DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

Los antecedentes del Departamento del Distrito Federal, datan del 13 de noviembre de 1824, en que por Decreto Presidencial se estableció en la Ciudad de México, la residencia de los poderes federales, supliendo entonces al Jefe Político, por un Gobernador, - más adelante llamado Regente de la Ciudad de México.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el artículo 44 estipula las atribuciones que competen al Departamento - del Distrito Federal, y entre las más importantes destacan las si guientes:

En primer lugar se estipula que el Departamento del Distrito Federal atenderá lo relacionado con el Gobierno de dicha Entidad en - los términos de su Ley Orgánica, y los demás que le atribuyen expresamente las leyes y reglamentos.

Por otra parte el Reglamento interior destaca las siguientes atribuciones: "...artículo 4º. La representación del Departamento del Distrito Federal, así como el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, corresponden al Jefe del Departamento, quien para la mejor distribución y desarrollo del trabajo, podrá conferir sus facultades delegables a funcionarios subalternos, expidiendo - los acuerdos relativos... sin perder por ello la facultad de su - ejercicio directo cuando lo juzgue necesario". (19) En otra parte del mismo reglamento se habla de las facultades del Jefe del Departamento que se hacen no delegables, la primera consiste en fijar, dirigir y controlar la política administrativa del Departamento - del Distrito Federal, así como coordinar, en los términos de las - leyes, y demás normas aplicables, la ley del sector correspondiente. Para lo cual planeará, coordinará y evaluará la operación de

Las entidades de dicho sector de conformidad con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, así como con las metas y políticas nacionales que determine el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Tiene la competencia para presentar al titular del Ejecutivo Federal, los proyectos de las iniciativas de leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes sobre los asuntos de la competencia del Departamento del Distrito Federal y del Sector correspondiente.

El Jefe del Departamento del Distrito Federal tiene la obligación de dar cuenta al Congreso de la Unión del estado que guarda su ramo o el sector correspondiente, e informar, siempre que sea requerido para ello por cualquiera de las Cámaras que lo integran cuando se discuta una ley o se estudie algún problema propio a su actividad.

De la misma manera deberá someter a la consideración del ejecutivo las propuestas de organización del Departamento del Distrito Federal conforme a las disposiciones aplicables.

También le corresponde la fijación de políticas, en materia de presentación de servicios públicos y planificación, así como autorizar el Programa financiero del Departamento del Distrito Federal, y contratar toda clase de créditos y financiamiento propio al Departamento, con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

## 8. SOCIOGRAFIA CURRICULAR DE LA ELITE POLITICO-ADMINISTRATIVA MEXICANA

En este apartado se presenta un análisis estadístico representado gráficamente (sociografía) de las principales características socio-políticas obtenidas de la currícula de la élite política-administrativa mexicana.

El análisis curricular de la élite política comprende 28 variables de investigación empírica, organizadas en 5 categorías:

### I. Origen social-geográfico y generacional

1. Sexo
2. Año de nacimiento
3. Entidad de nacimiento

### II. Formación académica

4. Grado de estudio
5. Carrera
6. Institución o lugar

\*

### III. Experiencia y especialización laboral

7. Cargo administrativo anterior
8. Area
9. Cargos electorales
10. Administración Judicial

11. Administración Municipal
12. Administración Estatal
13. Sector Paraestatal
14. Sector Privado
15. Sector Social
16. Administración Gubernamental
17. Cargo actual

IV. Actividades Políticas

18. Año de afiliación
19. Partido
20. Sector
21. M.N.J.R. / ANFER
22. Organizaciones dentro del Partido
23. Militar

V. Actividades intelectuales y gremiales

24. Idiomas
25. Países visitados
26. Experiencia o enseñanza docente
27. Publicaciones
28. Organizaciones no partidarias

\* En estas variables se han considerado tres niveles académicos obtenidos, así como carreras e instituciones

En la recopilación de la información curricular se acudió a las siguientes fuentes:

- A. Dirección General de Comunicación Social "Quién es Quién en la Administración Pública de México, Presidencia de la República, México, 1982.
- B. Unidad de la Crónica Presidencial "Diccionario biográfico del Gobierno Mexicano" Presidencia de la República, México, 1984.
- C. Información Hemerográfica.

El procedimiento metodológico empleado para la investigación fue:

- Determinación de las variables
- Establecimiento de indicadores y parámetros de medición
- Exploración y selección de fuentes de información
- Recopilación de la información
- Organización jerárquica y sectorial de la información
- Diseño del método de codificación
- Procesamiento electrónico de datos
- Análisis estadístico
- Análisis e interpretación de cuadros

A continuación se presentan los 24 principales cuadros en los que se expresan las características socio-políticas más significativas de quienes gobiernan a México, el objetivo es trazar una imagen curricular del conjunto de los miembros de la élite político-administrativa mexicana, de acuerdo a las categorías y variables descritas anteriormente. En la interpretación de los cuadros se retoman y evalúan los resultados de las investigaciones previas en la materia, ejercitando algunas comparaciones históricas.



CUADRO: 1.1

	CANTIDAD (N)	%
MUJERES	16	5.3
HOMBRES	<u>285</u>	<u>94.7</u>
T O T A L	301	100.0

Como podemos observar en el cuadro 1.1 de los 301 servidores públicos que consideramos en nuestra investigación, 285 (94.7%) pertenecen al sexo masculino y solamente 16 (5.3%) pertenecen al sexo femenino.

Desde hace algunos años el Ejecutivo Federal ha implementado una serie de políticas encaminadas a favorecer el desarrollo de la mujer en los mandos medios y superiores de la Administración Pública mexicana. Sin embargo, resulta evidente que el sexo masculino sigue predominando en la clase gobernante.

Ciertamente, a partir de 1946, en que por decreto presidencial del Lic. Miguel Alemán, la mujer obtuvo el derecho al voto, a nivel municipal, y más propiamente a partir de 1953, durante el régimen del Lic. Adolfo Ruiz Cortines, en que se le confieren plenos derechos políticos, ella ha ido incrementando su intervención en la política y en la Administración pública; al principio, amparada en una actitud paternalista del régimen y a últimas fechas, afirmando su valía con preparación, espíritu de servicio y eficiencia.

No obstante, la mujer está todavía lejos de alcanzar cuantitativamente un espacio en los mandos superiores de la Administración Pública, dada la importancia que cuantitativamente representa en la vida del país. Las mujeres constituyen un 50.58% de la población

económicamente activa.

(El primer dato corresponde a 1980 y el segundo a 1977, según datos de "México Demográfico 1980-1981 " y de la "Agenda Estadística 1981" ).

Entre las mujeres de las que se ocupa nuestro análisis, catalogadas como servidores públicos superiores, es decir, desde directores generales o equivalentes en línea ascendente hasta Subsecretario o equivalente, sólo hay una mujer al primer nivel del gabinete, la Procuradora General de Justicia del Distrito Federal.

Se concluye, que 5 de las 11 dependencias; las Secretarías de la Defensa Nacional, Marina, Contraloría General de la Federación, - Trabajo y Previsión Social y la Procuraduría General de la República; no ocupan a ninguna mujer en sus cargos directivos. Mientras que 6 dependencias ocupan en su conjunto a 16 mujeres; la - Presidencia de la República a una, al igual que la Secretaría de la Energía, Minas e Industria Paraestatal; la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología ocupa a 2 mujeres; la de Comunicaciones y Transportes y la Procuraduría General de Justicia del D.F., ocupan a 3 mujeres cada una; y el Departamento del Distrito Federal a 6.

A pesar de que la mujer política mexicana se ha preocupado de manera evidente por dignificar su presencia en este campo, todavía es difícil predecir cual será su peso específico ya que habrá de considerarse otros factores de orden cultural, que le asignan a la mujer, papeles distintos y responsabilidades de integración familiar y socialización de la niñez, que de hecho le limitan su participación en el sistema político mexicano; ello sin considerar que el hombre público tiene que desarrollar una nueva actitud

hacia la mujer, viéndola dentro de una nueva perspectiva como compa-  
ñera profesional, como leal contrincante política, como jefe y como  
persona genuinamente comprometida en un campo tradicionalmente re-  
servado completamente a los hombres.

CUADRO 1.2

<u>AÑO DE NACIMIENTO</u>	<u>CANTIDAD</u>	<u>%</u>
1900 a 1910	1	0.4
1911 a 1920	22	7.3
1921 a 1930	59	19.6
1931 a 1940	100	33.2
1941 a 1950	103	34.2
1951 a 1960	16	5.3
T O T A L	301	100.0

Como se puede observar en el cuadro la edad promedio de los servido-  
res públicos fluctua entre los 36 y los 45 años (34.2%) aunque tam-  
bién predominan los servidores públicos con edad entre 46 y 55 años  
(33.2%), la mayoría son funcionarios jóvenes.

<u>SECRETARIA</u>	<u>FLUCTUACION DE EDAD</u>	<u>EDAD PROMEDIO</u>
PRESIDENCIA	33 y 63 años	45.6 años
DEFENSA NAC.	49 y 76 años	60.4 años
MARINA	41 y 66 años	57.6 años
CONTRALORIA	33 y 51 años	40.7 años
SEMIP	29 y 63 años	41.8 años
S.C.T.	34 y 63 años	46.5 años
SEDUE	31 y 65 años	39.0 años
S.T. y P.S.	30 y 64 años	42.4 años
D.D.F.	31 y 65 años	45.0 años
PROC. GRAL. REP.	34 y 65 años	45.15 años
PROD. GRAL JUSTICIA	34 y 67 años	43.7 años

Si además observamos que el 90.03% de los funcionarios han ocupado de uno a tres cargos en la Administración Pública y que se incorporaron a ella a finales de la década de los 60's e inicios de los 70's cuando tenían un promedio de edad de 30 años, advertiremos - que llevan por lo menos 14 ó 15 años de enfrentar problemas político-administrativos. Este hecho es importante, ya que coincide con la crisis política que afrontó el sistema en 1968. A partir de la misma, fue necesario buscar soluciones nuevas a problemas de gran envergadura, favoreciendo la incorporación al régimen de toda una generación que conforme ha ido madurando, ha implantado un nuevo - estilo de hacer política.

Este nuevo estilo no encuentra su expresión fundamentalmente en la lucha de partido ni en el Congreso, sino que surge y se desarrolla dentro de la Administración Pública ya que, dado al carácter presidencialista de nuestro sistema político, es en ella donde se ejecutan y se originan las decisiones políticas fundamentales de este país.

En conclusión, la edad de los servidores públicos es resultado de un ciclo histórico político y resulta natural. En otros términos, podemos afirmar que los actuales servidores públicos cuentan con una edad que permite suponer madurez para hacer frente a los retos de su momento histórico, económico, político y social.

La edad de los funcionarios públicos es un indicador que muestra - las brechas generacionales que se presentan entre los funcionarios que componen el actual gabinete, podemos deducir que entre los funcionarios de mayor edad es donde se puede observar la tendencia - más acentuada a la afiliación al partido, como podemos observar en el cuadro 1.10. Los funcionarios de más edad son quienes tienen -

la ideología política que más claramente representa la corriente - del pensamiento revolucionario del país, por el contrario entre la gran mayoría de jóvenes la afiliación al partido no constituye si- quiera un estímulo a sus carreras, por lo que en la mayoría de los casos han recibido la designación de tecnócratas, que no pueden - ser identificados por su ideología política sino por las estrechas relaciones que mantiene con un grupo de personas que manifiestan - entre sí lazos de amistad o familiares.

La edad en este sentido poco tiene que ver con la pertenencia a al- gún sector o partido político, puesto que aún cuanto ésta puede - darse a edad temprana no siempre puede considerarse como condición necesaria para ser admitido en la élite, así la combinación del ca- nal partidario y la carrera burocrática en los años que el funcio- nario pasa en las oficinas públicas le sirven como adiestramiento para ocupar un puesto superior. Es indispensable señalar que para llegar a ocupar un puesto político elevado es necesario seguir una carrera de mediana duración en la administración pública y en este caso sí puede prescindir del partido para lograr su objetivo más - inmediato.

CUADRO: 1.3

ENTIDAD DE NACIMIENTO	CANTIDAD (N)	%
DISTRITO FEDERAL	129	42.9
VERACRUZ	32	10.7
GUANAJUATO	13	4.3
MICHOACAN	13	4.3
COAHUILA	10	3.3
HIDALGO	9	3.0
PUEBLA	7	2.3
OTROS	88	29.2
T O T A L	301	100.0

En la historia del país, el país se ha encontrado dominado por generales y políticos de los estados del norte. De los 140 hombres asignados a los gabinetes entre 1920 y 1940, 59 de ellos (42%), eran nortefíos. Eventualmente este predominio del norte se desvaneció. Los primeros pasos fueron tomados entre 1934 y 1938 por el presidente Cárdenas, cuando cambió el rumbo de la política del expresidente Calles, remplazando a un gran número de nortefíos por hombres que simpatizaban más con sus políticas, la fuente más común de esta sus.

tituciones fué el valle central o la región del centro. Esta era después de todo el área en la que Cardenas tenía más apoyo político y militar. También era el área con mayor educación, con mayor número de hombres de talento, habilidad y experiencia, cualidades necesarias para llevar a cabo las reformas indispensables que se pensaba realizar.

Hasta el final del mandato de Cardenas, esta región no sólo dominaba a la burocracia nacional sino que también estaba representada - en gran proporción en el gabinete.

Desde 1940 la continua importancia de esta burocracia nacional se ha venido reflejando en el gabinete. El centro y particularmente la capital, han sido los principales abastecedores de personal ejecutivo.

## INDICE DE DESARROLLO

Una vez identificados los Servidores Públicos determinamos las siguientes categorías relacionadas con su origen socio-económico. Ca be destacar que en los últimos diez años la procedencia urbana de los funcionarios refleja que en su mayoría proceden de ciudades más desarrolladas.

Este dato indica que el gabinete esta formado por miembros de un grupo amorfo: por un lado, la burguesia que se encuentra concentrada en las ciudades que poseen un mayor indice de desarrollo; y por el otro, la población originaria de ciudades poco desarrolladas, - con pocas oportunidades de participación política y administrativa. Es importante establecer que, son pocos los miembros del gabinete provenientes de áreas rurales o entidades con poco indice de desarrollo, esto indica que la participación dentro de la élite administrativa se encuentra limitada a la población de bajos ingresos y - con un bajo nivel social.

El análisis anterior nos muestra algunos indicios sobre la variable indice de desarrollo y nos permite observar la ubicación sectorial del poder político y administrativo en los círculos elitistas y de la misma manera nos proporciona información concerniente al origen regional de los miembros del gabinete, indica también el cambio en la distribución del poder en una dimensión geográfica.

Así tenemos que el liderazgo político proviene de comunidades desarrolladas porque las instituciones gubernamentales se concentran en las grandes ciudades; mientras que no puede decirse lo mismo para - las otras regiones, así tenemos por ejemplo que al Sur y el Occidente han tenido que estar subrepresentados en el gabinete, si se toma en cuenta su participación en la población nacional estas son áreas



predominantemente agrícolas, con poco peso político. Los miembros del gabinete provenientes de estas regiones deben sus posiciones - en la mayoría de los casos a los deseos del presidente de equilibrar la composición regional del gabinete.

Esto a lo largo de nuestra historia, ha significado que la ciudad de México o se considere, como lo es, el centro del desarrollo del país y, consiguientemente, en la expresión más nitida de sus contradicciones. La sede de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial se encuentra en México, de ahí que se denomine Distrito Federal. Igualmente, todas las oficinas principales de las dependencias y entidades están en el Distrito Federal y no resulta extraño, entonces, que la gran urbe central ejerza una influencia irresistible para el político y el administrador público.

Así tenemos que de los 301 servidores públicos el 42.9% son originarios de la Ciudad de México y el 57.1% son del resto de la República, siendo el Estado de Veracruz el que ocupa el segundo lugar de las entidades, con tan sólo 32 funcionarios. Es costumbre que algunos políticos de provincia regresen a su estado a ocupar cargos importantes ya sea federales o estatales, siempre y cuando cuenten con el apoyo de la federación.

El peso específico que tiene la federación sobre las entidades que la integran es definido y esta fuerza se manifiesta particularmente en la cuestión económica y seguramente en el manejo fiscal.

Tratándose de la Administración pública, la única vía de desarrollo natural, habrá de ser la descentralización para vulnerar los esquemas actuales de distribución del poder y para posibilitar una Administración Pública integrada, es decir, con efectivos vasos comunicantes entre la Administración Pública Federal, la Administra-

ción Pública Estatal y la Administración Pública Municipal.

Tiene sentido hablar de una "Administración Pública Integrada" toda vez que no se ha desarrollado este esfuerzo que es el único camino viable para la descentralización administrativa y política. Hasta el momento, la Administración Pública Federal es la que ha recibido el mayor impulso en todos los órdenes, y la Estatal y más aún la Municipal, se ven como entes remotos, como si nada tuvieran que ver con el desarrollo.

Si la descentralización administrativa tiene alguna posibilidad ésta se encuentra en el propósito de integrar a la Administración Pública en los 3 niveles de gobierno.

El centro debe de estar preparado para descongestionarse y, en la misma medida, los estados y el municipio para desarrollar lo que a ellos corresponde sin provocar el desorden y el caos en los servicios y bienes que presta al pueblo el gobierno.

CUADRO 1.4GRADO DE ESTUDIOS

	CANTIDAD ( N )	%
1 Grado de Estudios	134	44.5
2 Grados de Estudios	110	36.5
3 Grados de Estudios	57	19.0
T O T A L	301	100.0

## Declaran haber realizado:

	CANTIDAD ( N )	%
Estudios Universitarios con Título	252	50.2
Estudios de Posgrado	101	20.1
en México	33	
en el Extranjero	68	
Estudios de Maestría	53	10.5
en México	25	
en el Extranjero	28	
Estudios de Doctorado	33	6.5
en México	23	
en el Extranjero	10	
Estudios Universitarios	8	1.6
Estudios Militares	31	6.1
Estudios Navales	14	2.8
Otros	6	1.2
Falta de Información	4	0.8
T O T A L	502	100.0

DEPENDENCIAGRADOS DE ESTUDIO

	MAESTRIA	DOCTORADO	POSGRADO	MAESTRIA Y DOCTORADO	POSGRADO Y DOCTORADO	POSGRADO Y MAESTRIA	POSGRADO MAESTRIA Y DOCTORADO	T O T A L
PRESI. DE LA REP.	1	-	-	1	-	-	-	2
SEC. DE I. A DEF.	-	-	-	-	-	-	-	-
SEC. MARIHA	-	-	4	-	-	-	-	4
CONTRALORIA	2	-	4	-	-	-	1	7
SEMIP.	7	1	3	3	1	-	-	15
S. C. y T.	8	1	6	4	-	1	-	20
S. E. D. U. E.	4	4	4	1	-	2	-	15
S. T. y P. S.	6	3	2	1	1	1	-	14
D. D. F.	4	2	6	-	2	3	1	18
PROCU. GRAL. REP.	-	4	5	-	2	1	-	12
PROCU. GRAL. JUS.	3	-	1	-	-	-	-	4
T O T A L	35	15	35	10	6	8	2	111

Haciendo un análisis comparativo de los funcionarios públicos que manifiestan haber realizado estudios post-universitarios, destaca la importancia que adquiere la Secretaría de Comunicaciones y Transportes con un total de 20 personas, entre las cuales predomina el grado de maestría (8), siguiéndole en orden de importancia los estudios de posgrado (6) y por último 4 personas que realizaron estudios de maestría y doctorado. En el Departamento del Distrito Federal de sus servidores públicos considerados (59) solamente 18 declaran haber realizado estudios post-universitarios, predominando los estudios de posgrado (6), con maestría (4) y con posgrado y maestría 3 personas. En la Secretaría de Energía, Minas e Industria Parastatal, de sus 28 servidores públicos considerados, 15 (53.6%), han realizado estudios post-universitarios de los cuales 7 tienen maestría, 3 tienen maestría y doctorado, al igual que posgrado también son 3. En la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, de sus 33 servidores públicos considerados, 15 han realizado estudios post-universitarios, es decir el 45.5%; 4 en maestría; 4 en doctorado; 4 en posgrado siendo estos los más importantes.

En conclusión podemos decir que del conjunto de secretarías que comprende nuestro estudio la que tiene el número de personas que han realizado grados de estudios más elevados es la de Comunicaciones y Transportes, es decir, en esta Secretaría la movilidad administrativa no depende tanto de las relaciones amistosas o familiares, sino de la capacidad y profesionalización, que solo se puede obtener mediante el ejercicio constante de ciertas actividades y del conocimiento de otras técnicas aprendidas en el extranjero principalmente.

Así mismo el grado de estudios que más predomina entre los funcionarios públicos es el de maestría con 35 (11.6%), lo que refleja que de cada 20 servidores públicos solo 2 declaran haber alcanzado este

grado. Cabe destacar la importancia que adquiere también los estudios de posgrado con el mismo número de servidores públicos que se menciona anteriormente. Con estudios de Doctorado tenemos 15 (5%) del total de nuestra muestra, es decir, sólo 1 de cada 20 servidores públicos tienen el más alto grado de estudios que se pueda obtener en México y en el Extranjero. Por último tenemos que 10 personas han realizado dos grados de estudio (3.3%), es decir, maestría y doctorado, así tenemos que de cada 100 servidores públicos sólo 3 han realizado dichos grados de estudio.

Para finalizar, podemos decir que la modernización de la economía y la industrialización de los procesos políticos a partir de 1960 han estrechado los canales de reclutamiento político y los han hecho profesionalmente más selectivos. Todo miembro de los dos últimos gabinetes ha tenido alguna forma de experiencia educacional post-universitaria en su mayoría.

Esta categoría resulta satisfactoria debido a que comprende una amplia variedad de experiencia educacional, por un lado incluye a hombres con educación formal en las universidades mexicanas y por otro a graduados de universidades extranjeras.

Hasta la década de los 40's el gabinete estaba compuesto por personas con ninguna o con muy poca educación formal, reflejando la relativa "apertura" de las principales instituciones públicas. Sin embargo ya para 1960 las oportunidades de ascenso político y administrativo para los "no educados" eran limitadas, situación esta que ha ido aumentando cada vez más.

Es a partir de la década de los 70's donde los estudios post-universitarios se han convertido prácticamente en una necesidad para competir con éxito en el desarrollo de las tareas gubernamentales.

Quien posee una maestría o un doctorado gana tres cosas, por un lado prestigio; por otro aumenta su capacidad y, finalmente, se relaciona con aquellos que son parte de la élite o que luchan por formar parte de ella.

La explicación a este fenómeno deriva de la especialización a que se ha visto sometida la Administración Pública mexicana, no sólo por su volúmen, sino por la necesidad de conducir el desarrollo, lo que le obliga a participar en procesos muy específicos y a incorporar tecnologías que le permitan controlar su expansión y mejorar la calidad de su participación.

Otra consideración que podemos destacar es que la Administración Pública mexicana exige mayor capacidad en sus cuadros. Es decir, el reclutamiento de los mismos obedece a factores de demandas institucionales y no a factores subjetivos, basados únicamente en la confianza y en el compromiso político. El hecho es que los grupos que inevitablemente se forman para la defensa de sus ideas o de sus intereses elige de sus miembros además de los valores políticos intrínsecos, como la lealtad, la integridad y la ideología, la preparación técnica y administrativa.

La preparación político-administrativa debe ser integral y no sólo técnica, porque la técnica debe servir a los propósitos superiores del bienestar social, cuando éste se alcanza sin el deterioro de la libertad y la justicia y con la participación del pueblo.

CUADRO 1.5DECLARAN HABER ESTUDIADO LA CARRERA DE :

	CANTIDAD (N)	%
DERECHO	131	26.1
INGENIERIA	85	16.9
ECONOMIA	46	9.2
ADMINISTRACION DE EMPRESAS	44	8.7
CONTADOR PUBLICO	45	8.9
MILITAR	29	5.9
ARQUITECTURA	24	4.8
ADMINISTRACION PUBLICA O CIENCIA POLITICA	23	4.6
QUIMICA, FISICA O BIOLOGIA	19	3.9
MARINA	11	2.2
MEDICINA	10	1.9
ACTUARIA	5	.9
PERIODISMO	5	.9
PSICOLOGIA	3	.6
FILOSOFIA	2	.4
OTRAS	16	3.3
FALTA DE INFORMACION	4	.8
TOTAL DE CARRERAS ESTUDIADAS	502	100.0



Dentro de este contexto destaca de manera notable el predominio de los abogados. Así tenemos que en el nivel superior de la élite Político-administrativa actual se considera que un 26.1% ha ejercido (o al menos ha sido formado) en el campo del derecho. Antes, durante y después de la revolución el ejercicio de la carrera de leyes ha funcionado consistentemente como una guía directa de inserción en la vida política mexicana.

En contraste con la educación legal de los primeros gabinetes, los posteriores incluyeron especialistas en derecho laboral, administrativo, internacional y penal. Por otra parte la gran mayoría de los abogados de los últimos gabinetes han estado empleados gran parte de su vida profesional en la burocracia nacional y han estado poco orientados a la práctica legal privada.

Después del derecho, la ingeniería ha sido el campo de educación más común para los miembros de gabinetes mexicanos. Así tenemos que en la actualidad, del total de nuestra muestra, 16.9% pertenecen a esta profesión.

El significado de esta experiencia educacional ha experimentado serias transformaciones. Al principio existía una cercana relación entre el título de ingeniería y una ocupación militar. La ingeniería era casi un entrenamiento profesional para los soldados profesionales, sin embargo este nexo se fue rompiendo gradualmente, así la intervención del estado en una amplia gama de actividades de obras públicas tales como sistemas de irrigación y construcción de caminos incrementando las oportunidades de estos profesionales dentro de la burocracia nacional. Los ingenieros del actual gabinete provienen básicamente de este sector.

Otra observación que debe efectuarse concierne a la cualidad de es

ta experiencia educacional. Los ingenieros de los últimos cuatro gabinetes han sido entrenados en las diversas ramas de la ingeniería civil, eléctrica, agrícola, etc.

Los ingenieros actuales se orientan más a ocupar puestos en donde sus cualidades técnicas son las apropiadas. En favor del desarrollo económico, este punto es mucho más claro, al destacar la actividad eficaz y práctica del personal técnicamente calificado como es el caso de los economistas.

Los economistas hicieron su primer aparición los años veintes y en años recientes han logrado avances espectaculares de hecho, en este momento, el número de ingenieros sumado al de economistas es poco más o menos igual al número de abogados. Sin lugar a duda estos técnicos especialistas habían llegado a configurar una élite funcional que tenía las facultades para orientar los procesos relacionados con el crecimiento económico. En la medida en que el gobierno quedo comprometido con el desarrollo y en que se fortaleció el papel del Estado en la economía, los economistas adquirieron gran importancia dentro de los gabinetes recientes.

Hacia 1940 el sector administrativo había sustituido al militar como la mayor fuente de personal para los gabinetes. Este restablecimiento del patrón tradicional de reclutamiento a niveles ejecutivo constituye una de las más sobresalientes características de la política mexicana y es un producto de dos tendencias interrelacionadas.

La mutilación política de los militares en la década de 1940 dejó a la maquinaria administrativa como la institución política más importante de México.

La reforma agraria, la nacionalización de las industrias básicas -

y el desarrollo de una estructura estatal de bienestar social incrementaron solidamente el tamaño y la eventual influencia de la burocracia nacional. Este compromiso ha persistido en la década actual aumentando así la fuerza y consecuente representación a nivel ejecutivo de las carreras de administración de empresas (8.7%) y de contaduría pública (8.9%) fundamentalmente.

CUADRO 1.6

DECLARAN HABER ESTUDIADO EN LA SIGUIENTE INSTITUCION O LUGAR:

	CANTIDAD (N)	%
UNIVERSIDADES PUBLICAS	340	67.7
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO	245	
INSTITUTO POLITECNICO NACIONAL	31	
HEROICO COLEGIO MILITAR	35	
ESCUELA NAVAL MILITAR	14	
UNIVERSIDAD DE VERACRUZ	7	
UNIVERSIDAD AUTONOMA DE SAN LUIS POTOSI	5	
COLEGIO DE MEXICO	3	
UNIVERSIDADES PRIVADAS	10	1.9
UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA	10	
UNIVERSIDADES EXTRANJERAS	89	17.7
ESTADOS UNIDOS	46	
INGLATERRA	16	
FRANCIA	19	
SUDAMERICA	8	
OTRAS UNIVERSIDADES PUBLICAS	29	5.9
OTRAS UNIVERSIDADES PRIVADAS	15	3.0
OTRAS UNIVERSIDADES EXTRANJERAS	12	2.4
FALTA DE INFORMACION	7	1.4
T O T A L	502	100.00

En particular la preparación universitaria ha estado restringida a una fracción muy pequeña de la población, en México la educación es una determinante de las oportunidades para hacer una carrera y en consecuencia el nivel educativo es un indicador valioso para evaluar los requisitos sociales que supone el acceso al poder político.

Un alto porcentaje de los titulares de cargos públicos de nivel superior asistió a la universidad. En nuestro estudio tomamos en cuenta al número de funcionarios que asistieron a la universidad y recibieron el grado correspondiente; se incluye también a los que asistieron a otro tipo de escuelas que otorgan grados equivalentes; en este apartado se incluye únicamente a aquellos cuyos niveles educativos son conocidos; en cambio, por razones obvias, quedaron excluidos sus colegas más oscuros y para quienes la probabilidad de haber asistido a una universidad es menor.

A pesar de todas estas razones, es importante decir que una preparación universitaria siempre ha sido prácticamente un requisito para el ingreso a los niveles superiores de la élite administrativa mexicana.

Como se puede observar cuando menos el 90% de los titulares de cargos públicos de alto rango han realizado estudios universitarios, así como una proporción importante y creciente de ellos han obtenido el título correspondiente. La proporción de universitarios graduados ha fluctuado en cierta forma en torno a este principio general. Independientemente de la era o del Presidente en turno los universitarios mexicanos han logrado en forma constante mantener el control sobre los cargos públicos de nivel superior.

El ejercicio del liderazgo político requiere de conocimientos y -

habilidades, las universidades proporcionan conocimientos y habili-  
dades, así los dirigentes políticos y administrativos provienen de  
las mismas.

De ahí que en 1960 una porción mínima de la población alrededor de  
2.7%, de la población masculina adulta, había asistido o asistía -  
en ese momento a la universidad. Esto indica que el grueso del lí-  
derazgo político mexicano ha provenido de un estrato socio-económi-  
co muy pequeño y sumamente privilegiado. Para los nacidos en el -  
medio rural y para aquellos cuyos orígenes eran modestos seguían -  
siendo muy pocas las posibilidades de escalar los peldaños más al-  
tos de la función pública, a menos que hubieran recibido algún ti-  
po de educación superior.

Así podemos concluir que la correlación resultante entre origen so-  
cial y nivel educativo aparecen claramente y es en todo caso posi-  
tivo cuanto más alta es la clase social de origen más elevado es -  
el nivel educativo.

La explicación de este fenómeno radica en la ubicación geográfica  
y política de la institución, dado que esta cercana a la sede del  
gobierno nacional y al centro del aparato de la toma de decisiones,  
la universidad ha proporcionado a sus estudiantes oportunida-  
des pa-  
ra observar y tratar a los líderes, ha sido un lugar donde los es-  
tu-  
dian-  
tes han podido desarrollar su sensibilidad política, donde -  
han formado amistades y alianzas cruciales, y donde han participa-  
do en acciones francas y abiertas.

De esta forma la reserva del talento potencial que contiene la -  
universidad ha permitido a las élites políticas dominantes selec-  
cionar y entrenar a los nuevos prospectos en un patrón cerrado y -  
concentrado, asegurando así un control centralizado del proceso de

reclutamiento, en este sentido, la universidad se ha convertido en un campo de entrenamiento más importante que lo que era para el -- grupo revolucionario, esto ha sido parte de una tendencia general hacia la centralización de la élite.

Así, es posible destacar que los actuales servidores constituyen -- la expresión de una nueva clase política, porque se han formado en una serie de instituciones, con un nuevo tipo de experiencia que -- responden a las necesidades de un país mucho más moderno, el cual se enfrenta con problemas característicos de sociedades más numero -- sas y más complejas, a los que es necesario dar respuesta por las graves desigualdades sociales y la severa crisis económica. Una -- sociedad, la mexicana, que ciertamente requiere de nuevas respues -- tas políticas.

CUADRO: 1.7

	CANTIDAD (II)	%
MILITARES	32	10.6
CIVILES	269	89.4
T O T A L	301	100.0

En el Siglo XX, entre las naciones industrializadas del mundo se comienza a manifestar el hecho del predominio civil. Así nuestras teorías de gobierno han supuesto instituciones en que la violencia se reduce a un mínimo y está sujeta a frenos eficaces por el contra peso del predominio civil, y nuestra constitución ha hecho realidad dichas instituciones.

En su estudio sobre los militares, Gaetano Mosca supone que "En toda sociedad hay una especie de contingente de individuos que si se les provoca adecuadamente, responderá con la violencia. Si damos a esos hombres una tarea en determinado tipo de jerarquía social, - tendremos un soldado profesional, al cual podrán con frecuencia controlar hombres civiles" (1)

Antes de existir los estados nacionales, los militares podían acudir, a la violencia, en una escala local, y el feudalismo de Europa y Oriente fue en muchos aspectos un gobierno local ejercido por militares. Antes de que el Estado Nacional centralizará y monopolizará los medios de violencia.

Así que el soldado se compara con sus compañeros y compete con ellos para ser cabo; los cabos rivalizan entre sí para ser Sargentos; y -

(1) Gaetano Mosca. The Ruling Class (Traducido por Hannahd. Kahn) (Mc. Graw-Hill, Nueva York, 1939). Pag. 226



así, todos los hombres del ejército aspiran constantemente a subir de grado, lo mismo que todos los ciudadanos de la república luchan sin cesar por una situación mejor. Y el prestigio del punto de honor, y todo lo que esto supone, ha sido, por así decirlo, la com pensación que han tenido los militares por renunciar al poder polí tico.

Por eso el mundo militar selecciona y forma a los individuos que se convierten en una parte profesional de él. La mayor parte de los Generales de mayor graduación y todos los almirantes de hoy proceden del Heróico Colegio Militar, y tienen de ello un hondo sentimiento. Si no existiera entre ellos ese sentimiento de casta, habría que decir que habían fracasado las instituciones que seleccionan y forman su carácter. Por ello, es el centro de preparación de la élite de las fuerzas armadas.

El mundo militar influye decisivamente en sus habitantes, porque selecciona cuidadosamente a sus reclutas y destruye sus valores previamente adquiridos, los aisla de la sociedad civil y estandariza sus carreras y comportamiento para toda su vida. Y en el seno del mundo militar, una posición elevada no es la culminación de una carrera; es evidentemente un modo total de vida que se desenvuelve bajo un sistema de disciplina que lo abarca todo. Absorbido por las jerarquías burocráticas en que vive, y de las cuales deriva su mismo carácter y el concepto de que sí tiene el jerarquías, el militar se sumerge en ellas con frecuencia.

Por lo cual, el hecho de haber logrado subir a lo alto de la jerarquía militar, a la cual honran más que a nadie, les da seguridad en sí mismos, pero algunos militares profesionales han pasado de sus papeles militares a otros campos elevados de la vida y otros,

aunque han seguido siendo militares, han influido con sus consejos, su información y sus juicios, en las decisiones de los hombres poderosos en asuntos económicos y políticos.

Desde el punto de vista del administrador político, a los militares con frecuencia se les considera útiles porque no son designados políticamente, ni políticamente responsables; ni abiertamente identificados con ningún interés privado; ya que mientras sigan siendo oficiales del ejército no pueden proceder de un modo político explícito y abiertamente en el sentido de política de partido, pero se mostrarán dispuestos a unirse a otros militares, a directivos de compañías y a individuos del directorio político para formar camarillas pro-militares en los niveles más altos.

Por definición el militar está subordinado a la autoridad política, y en general se le considera y se le ha considerado, como un servidor a la vez que un consejero de los políticos civiles.

Ahora bien, en México se ha vivido una etapa en donde los militares han tenido un mayor predominio en la sociedad, y la etapa actual en la que los militares han sido reemplazados por funcionarios civiles sin olvidar su participación en algunas secretarías como son la de Defensa, la de Marina, en la Presidencia, y en la Procuraduría General de Justicia.

En general la proporción de funcionarios provenientes de las fuerzas armadas ha descendido desde 1946. La significativa proporción de militares de este período, refleja con bastante precisión la ubicación contemporánea del poder político. Los grupos políticos civiles eran débiles y en buena medida dependientes de las alianzas con las figuras militares. Los aspirantes a la política acudían al ejército como el camino más prometedor de futuro político, así los

puestos gubernamentales eran usados para gratificar a los defensores leales del presidente o para comprar las facciones potencialmente hostiles.

En el transcurso de los años veinte y treinta, los líderes provienen con frecuencia del ejército, dependen de él, posteriormente, el ejército se subordina al Estado.

En la década de los cuarenta ocurren cambios significativos tanto en el ámbito político como en el socio-económico. Así tenemos que se acelera el proceso de industrialización y se institucionaliza el poder político, se enmarca el último cambio del partido oficial, que en 1946 se convirtió en el actual partido Revolucionario Institucional (P.R.I.), el cual centraliza más aún las decisiones políticas.

Esas transformaciones reclamaban un nuevo tipo de político, y el gobierno que se inicia en 1946 marca ese cambio. Los militares son desplazados de la política nacional y son sustituidos por una generación de funcionarios civiles.

Actualmente el sector militar cuenta con una representación reducida dentro del gabinete (10.6%), cifra que le concede importancia al asignarle la calidad de vigilante del orden del sistema político mexicano.

La superioridad de la Administración pública frente a todas las instituciones sociales le ha permitido asumir más y más funciones entre las que destacan: el mantenimiento de la estabilidad y el orden, la protección de indefensos, que se ha reconocido como un derecho para sectores cada vez más amplios; y, la guerra, con su conscripción masiva y utilización de la ciencia y la tecnología, las cuales comparte con la Secretaría de la Defensa Nacional para su realización.

CUADRO: 1.8

	CANTIDAD (N)	%
NO DECLARAN HABLAR ALGUN IDIOMA EXTRANJERO	210	69.8
DECLARAN HABLAR ALGUN IDIOMA EXTRANJERO	91	30.2
T O T A L	301	100.0

	<u>INGLES</u>	<u>FRANCES</u>	<u>ITALIANO</u>	<u>INGLES FRANCES</u>	<u>INGLES FRANCES ITALIANO</u>	<u>T O T A L</u>
HABLAN UN IDIOMA	67	11	2			80
HABLAN DOS IDIOMAS	-			10		10
HABLAN TRES IDIOMAS	-				1	1
T O T A L	67	11	2	10	1	91
%	73.6	12.1	2.2	11.0	1.1	100.0

La importancia que adquiere el hecho de dominar algún idioma reside en que al conocer otros países el funcionario público puede - asimilar un mayor cúmulo de conocimientos. Entre los funcionarios de la actual administración es notable el número de ellos - que hablan el idioma inglés siendo 67 (73.6%), es decir, sólo 22 - de cada 100 servidores públicos; lo que indica que la mayoría de las veces se visita a los Estados Unidos para conocer sus fuentes de conocimiento ya sean científicas, técnicas o políticas. En este sentido el aprendizaje de la lengua extranjera hace más comprensible el contexto dentro del cual se desarrolla la comunidad objeto de estudio. Así tenemos que de los 301 funcionarios públicos 80 (26.6%) hablan un idioma; 10 (3.32%) hablan dos idiomas, y sólo un funcionario (0.33%) habla tres idiomas; y no declaran hablar algún idioma extranjero 210 (69.8%). En términos reales se puede observar que de cada 100 personas sólo 30 hablan algún idioma.

Es necesario destacar la relación que existe entre los funcionarios que dominan algún idioma y los que han visitado algún país, puesto que el dominio de la lengua del país que se visita puede considerarse como un requisito previo al momento de elegir el país a visitar. Así mismo es necesario destacar la importancia del idioma para realizar estudios post-universitarios principalmente en el extranjero. En consecuencia podemos decir, sin temor a equivocarnos que el sector público cada vez recluta en sus líneas a personas más preparadas en todos los ámbitos de la vida social, y de esta manera ha ido estrechando los canales del sistema político hacia los puestos de decisión más importantes.

La constante influencia política y económica de nuestro país vecino, Estados Unidos, ha sido de trascendental importancia en nues

tra cultura, esto puede observarse en el hecho de que entre los me  
xicanos hay cierta admiración por los Estados Unidos, esto debido  
a su organización "honradez" y prosperidad, así algunas personas -  
miran gustosamente programas de televisión hechos en Estados Uni--  
dos, adoptan los gustos del consumidor estadounidense y prefieren  
bienes importados o de contrabando introducidos por la frontera -  
norte a los productos hechos en el país. Aunque gran parte de la  
política exterior de México esta dedicada a exhibir que el país es  
independiente de Estados Unidos, en el campo cultural no se mani--  
fiesta, por que ha sido difícil evitar la costumbre de los mexica--  
nos, aunque en 1982 se hizo un intento interesante que comprendía  
una comisión para la defensa del idioma español, y combatir las in--  
cursiones de los anglicismos, en la ciudad de México los restauran--  
tes y las tiendas habían descubierto que los nombres extranjeros -  
eran buenos para los negocios de esta manera ha seguido permanecien--  
do la influencia Norteamericana en nuestro País.

Por lo tanto el hecho de ser vecinos de uno de los países más pod<sup>o</sup>  
rosos del mundo confirma la tendencia de la dominación económica,  
política y cultural que se manifiesta en todos los países Latino--  
americanos; así el uso del idioma francés no se ha extendido con -  
la misma rapidez que el idioma de los países imperialistas.

El hecho de que solamente dos funcionarios públicos hablen el idio--  
ma italiano nos muestra la poca participación de los países Euro--  
peos, principalmente Italia, en nuestro país.

Aquí es suficiente saber que una descripción pormenorizada de los  
idiomas que los funcionarios públicos conocen nos ofrece informa--  
ción con la que podemos conocer los factores que hacen a un siste--  
ma político responder a la complejidad política de los problemas -  
del mundo y sus problemas administrativos.

En términos generales los miembros del gabinete dominan el idioma del país que desean conocer para analizar su sistema político-administrativo, y así ser más selectivos en los puntos a tratar - dentro de la política nacional y poder hacer una introducción descriptiva y exploratoria de las grandes tendencias experimentadas por los países en cuestión.

Sin embargo los conocimientos adquiridos de los funcionarios públicos en otros países se reflejan de manera inmediata en la organización y planeación de áreas estratégicas de nuestra economía.

Como es natural, existen diferencias entre los funcionarios públicos que han visitado uno o más países de tipo socialista y los que han visitado países de tipo capitalista, estas nos permiten identificar los tipos de comportamiento en relación con los problemas económicos y políticos de cada país.

Fundamentalmente el objetivo de los funcionarios que han realizado este tipo de visitas es el de adquirir conocimientos que ayuden a la mejor formación de nuestro sistema político-administrativo.

	CANTIDAD (N)	%
DECLARAN HABER VISITADO ALGUN PAIS	161	53.5
NO DECLARAN HABER VISITADO ALGUN PAIS	140	46.5
T O T A L	301	100.0

CUADRO 1.9

DECLARAN HABER VISITADO:

	PAIS (1)	PAIS (2)	PAIS (3)	PAIS (4)	T O T A L
ESTADOS UNIDOS	59	2	---	---	61
FRANCIA	20	4	2	---	26
GRAN BRETAÑA	14	1	3	---	18
CANADA	2	3	---	---	5
HOLANDA	---	3	---	---	3
BRASIL	2	1	2	---	5
ARGENTINA	2	3	1	---	6
VENEZUELA	3	3	---	---	6
BELGICA	---	2	---	---	2
ESPAÑA	2	2	---	---	4
ITALIA	1	4	---	---	5
SUECIA	---	2	---	---	2
SUDAMERICANOS	---	2	---	---	2
OTROS CENTROAMER.	---	5	5	---	10
ALEMANIA	---	---	---	2	2
OTROS EUROPEOS	---	---	4	---	4
<b>T O T A L</b>	<b>105</b>	<b>37</b>	<b>17</b>	<b>2</b>	<b>161</b>
<b>PORCENTAJE</b>	<b>65.2</b>	<b>23.0</b>	<b>10.6</b>	<b>1.2</b>	<b>100 %</b>



El trabajo aquí expuesto presenta una cantidad importante de información referida a la manera en que los funcionarios públicos de nuestro país han ampliado sus conocimientos, llevando sus ideas y concentrando la estructura del gobierno en ciertas áreas temáticas.

El resultado más importante tiene que ver con los funcionarios públicos que visitan algún país industrializado y esto repercute en la economía debido a que el país está desarrollando una economía de mercado capitalístico con algunas intervenciones de control del estado y un considerable sector público. Así el hecho de visitar uno o más países significa cuando menos conocer el camino hacia la industrialización, urbanización y modernización del país de origen. Aún cuando la mitad de sus habitantes todavía trabajan en la agricultura esta nueva clase de funcionarios ha emergido también como resultado de la explosión demográfica y la migración de grandes núcleos de la población periférica hacia las ciudades de corte predominantemente capitalista.

El sistema por más avanzado que sea no marcha solo, requiere del pensamiento, habilidad y voluntad de su cuerpo político-administrativo. De ahí que tenga relevancia el conocer la formación y composición de otros sistemas de gobiernos diferentes al nuestro, por ello el proceso formativo del sistema es, en cierto sentido, también el de su personal.

Esto es más claro cuando el funcionario público se centra en los problemas vigentes en la región desde una perspectiva marcadamente moderna, es decir, con la intención de describir, entender, explicar, y predecir el comportamiento de los gobiernos nacionales así como también los efectos que dichos desempeños tienen sobre la evolución general del sistema político de su país de ori-

gan.

La cercanía de los Estados Unidos con nuestro país ha jugado un papel decisivo en la formación de los funcionarios públicos debido a que estos pueden acudir a realizar estudios en las instituciones especializadas en las diferentes ramas de la ciencia, en México debido a la dependencia en todas las esferas de la vida social todo grupo o individuo esta limitado por los medios - de poder técnicos e institucionales que tiene a su disposición; no todos tenemos igual acceso a estos medios.

La importancia de realizar estudios post-universitarios y la necesidad de conocer mejor el funcionamiento de nuestro sistema político nos lleva a visitar países con mayor documentación y con mejores instituciones educativas. De ahí que los Estados Unidos sea el país más visitado por los funcionarios públicos que conforman nuestro estudio.

CUADRO: 1.10

## AFILIACION AL PARTIDO

	CANTIDAD (N)	%
DECLARAN SU AFILIACION AL PARTIDO (PRI)	77	25.6
NO DECLARAN SU AFILIACION AL PARTIDO	224	74.4
T O T A L	301	100.0

Cerca del 74.4 por ciento de los servidores públicos no manifiestan su afiliación a algún partido político; sólo 77 servidores - del sector central aparecen como miembros del partido revolucionario institucional.

A muchas personas no les resulta natural expresar públicamente - sus preferencias partidistas, así tenemos que el funcionario público considera como una cuestión muy personal el hacer evidente su postura política por las presiones que al efecto se reciben - de grupos sociales ajenos al gobierno. O porque haya una tradición política que se manifiesta por ejemplo en que el voto es secreto y directo.

En el ejercicio de análisis de esta situación valdría la pena -- destacar que particularmente a partir de los setentas el gobierno acude directamente a todas las fuentes de reclutamiento para buscar sus cuadros idóneos, mismos que deben cumplir con un perfil de mayor preparación académica y técnica. En esta dinámica el Partido Revolucionario Institucional ofrece limitadas oportunidades a quienes pretenden incorporarse a la Administración Pública como mercado de trabajo, ya que la función del partido no es la de formar técnicos, sino políticos.

La importancia que adquiere la militancia en el partido oficial

ejerce una poderosa atracción alimentada, además por el propio discurso oficial, a la que fácilmente se puede ceder. Sin embargo, cuando se analiza el grado de militancia de los funcionarios el organismo queda en una situación poco cómoda. Así tenemos que para efectos de nuestro estudio del total de personas pertenecientes a nuestra muestra sólo 25 de cada cien manifiestan su afiliación al partido oficial y el resto no declaran afiliación a ningún partido político de gobierno, ni de la oposición, esta situación nos permite observar el cambio en los canales de reclutamiento de la élite política, el creciente número de técnicos en las áreas centrales de la administración del país, se ha visto claramente marcado, ya que en los últimos años los políticos profesionales se han visto desplazados del gabinete. Cabe destacar que este hecho empieza a manifestarse desde inicios del gobierno de Echeverría al permitir la inclusión de funcionarios versados únicamente en el ámbito administrativo, es decir hace realmente poco tiempo que la esfera administrativa ha cobrado gran importancia, puesto que los funcionarios de las recientes administraciones no han combinado el espacio administrativo con el político, condición necesaria de realización la una de la otra.

En este sentido la disminución de políticos en el actual gabinete refleja la disminución o pérdida de influencia del partido en el poder, no obstante la fuerza del PRI ha sido tan grande por el prestigio que ha conquistado en tiempos anteriores y por el apoyo indirecto por lo menos, que le han prestado los organismos gubernamentales, que los grupos de oposición casi no tienen perspectiva de éxito alguno en las urnas.

El mayor número de funcionarios que declaran pertenecer al partido revolucionario Institucional se encuentra en el Departamento del Distrito Federal (26 personas), que representan un porcentaje de 44.1% le sigue en orden de importancia la Contraloría General de la Federación, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología con ocho personas afiliadas cada una; la Presidencia de la República es una de las entidades donde se muestra la tendencia más acentuada a la afiliación, ya que de sus nueve servidores públicos 7 manifiestan su afiliación al partido oficial; en la Secretaría de Energía y Minas e Industria Paraestatal seis personas están afiliadas al partido; en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, al igual que en la Procuraduría General de la República se conoce la afiliación de cinco servidores en cada una de ellas; en la Procuraduría General de Justicia al igual que en la Secretaría de Marina se conoce la afiliación de dos personas, y por último en la Secretaría de la Defensa no se conoce la afiliación política de ninguno de sus miembros.

El vacío que se manifiesta en este aspecto se ve reflejado en el hecho de que nuestros personajes "políticos" jamás han sido conocidos por su pensamiento político, sino por su afiliación a determinadas personas o grupos exclusivamente en función de relaciones personales, lo anterior constituye una de las tareas del partido entre las que destacan hacer cumplir la disciplina para legitimar el ascenso al poder y, en consecuencia, la institucionalización del relevo presidencial, el control del Congreso, la regulación del proceso electoral, la expropiación de los principios revolucionarios para volverlos patrimonio exclusivo de sus miembros, pero por encima de ello, el partido ha logrado, responsabi-

lizar a los diversos sectores de trabajadores con la acción esta-  
tal y por otro controlarlos (ver cuadro 1.11)

Por medio del PRI, el estado consigue la representación de los -  
trabajadores de forma tal que anula toda posibilidad de moviliz-  
ción autónoma y al fragmentarla en sectores obtiene la subordin-  
ción.

En el presente gabinete cuando los funcionarios tienen el rol de  
tecnócratas, su influencia en el estado mexicano, ha observado -  
cambios en la esfera política, en los patrones de reclutamiento,  
alternando la socialización de los líderes políticos combinando  
los canales de carrera esenciales para el avance. Sin él el sis-  
tema político y lo más importante causando ajustes en la estabi-  
lidad del sistema político.

Resulta natural que el sistema no desaproveche la inversión que  
implica capacitar a los funcionarios dentro del partido, ni mu-  
cho menos los frutos que puede redituarse su trabajo en otros ni-  
veles de responsabilidad. Esta larga estadía de funcionarios en  
el medio explica que en cierta medida la ausencia de grupos em-  
presarios en el gobierno, no se trata de una simple cuestión de  
tiempo, sino de dedicación. La presencia en el partido no se -  
vincula a los puestos administrativos ni a los de elección popu-  
lar, pues resulta obvio que los cargos en el partido no constitu-  
yen una actividad particular de cuyo tránsito depende conseguir  
un elevado puesto político.

Si consideramos a los políticos que aparecen en otros sexenios -  
el total de quienes ocupan un puesto en el partido, este se re-  
parte inequitativamente. Si hemos de ser justos estos últimos -  
constituyen el prototipo de político con una verdadera militan-

cia, pero su incidencia en el conjunto los vuelve excepcionales.

El resultado es importante porque pone de relieve el hecho de el partido oficial no forma al personal político, más aún su preparación no depende siquiera del trabajo militante. Conviene no perder de vista que esta conclusión no pone en tela de juicio la importancia que ese organismo representa para el sistema político; demuestra simplemente que no tiene ninguna responsabilidad en la preparación del personal, y un elemento que indudablemente explica este comportamiento tiene que ver con el momento en que nace, el PRI ve la luz para asegurar y conservar el poder, no para conquistarlo.

CUADRO: 1.11

S E C T O R

	CANTIDAD (N)	%
DECLARAN PERTENECER A ALGUN SECTOR	16	5.3
FALTA DE INFORMACION	285	94.7
T O T A L	301	100.0

S E C T O R

	CANTIDAD (N)	%
POPULAR	10	62.5
OBRAERO	2	12.5
CAMPESINO	4	25.0
T O T A L	16	100.0



Como se puede observar en el cuadro 1.11 el número de funcionarios públicos que declaran pertenecer a algún sector es sólo de 16 personas, lo que representa un 5.3 % del total de nuestra muestra que es de 301 miembros del gabinete, lo cual nos indica que el hecho de pertenecer a algún sector del partido, es un elemento de base que se relaciona con la teoría de la división de la sociedad en clases e intenta agrupar a los miembros del partido por su extracción social, en este sentido tiene la virtud de permitir armazones verticales y de establecer entre los miembros del partido ligas que rebasan los límites meramente partidistas para penetrar en el ámbito de los intereses clasistas.

En el presente análisis se reconoce claramente la división de la sociedad en clases pero sin llegar a las rigideces que obligadamente las conciben como antagónicas. La pertenencia al sector del partido parece implicar las ideas de que las clases pueden ser colaboradoras y de que los partidos deben valerse más de sus afinidades, incluida la común nacionalidad que de sus divergencias.

Así el partido agrupa a sus miembros por su extracción clasista y sus ocupaciones profesionales, -Campesinos, Obreros, Profesionistas, etc.

Cabe destacar, que a raíz de las elecciones parciales de 1937 - que llevaron a la Cámara de Diputados a elementos claramente definidos, el sistema estructural del Partido Revolucionario Institucional, adoptó la estructura de sectores que aún hoy conserva. Sin embargo aquí resalta el hecho de la agrupación de los miembros por sectores aún cuando no pertenezcan a centrales de

organización que en lo político son prácticamente sus filiales. En este caso utiliza explícitamente el determinante económico.- Este tipo de estructura asimismo proporciona facilidades de movilización, es decir agiliza al organismo que se vale de ella.

La ventaja que aporta pertenecer a un sector o agrupación filial al mismo tiempo que al partido que lo encuadra reside en la lealtad que el afiliado debe a su partido como tal y a la central o sector dentro del cual milita.

El Partido Revolucionario Institucional está constituido por fuerzas progresistas que se agrupan en sus sectores. Las centrales de estos sectores son organismos de lucha y de defensa de los intereses económicos y sociales de la Clase que representan y a quién deben servir invariablemente.

#### SECTORES DENTRO DEL PARTIDO

Por otra parte el sector popular dentro del partido muestra su supremacía al declarar los funcionarios públicos de un total de 16 personas, 10 pertenecen al sector popular del partido, lo que muestra una relativa desventaja de los sectores obrero, quién sólo cuenta con dos personas dentro del gabinete, y el sector campesino con 4 personas dentro del gabinete actual. Ante el predominio del sector popular, se debe entrever claramente que la repartición de posiciones, entre los tres sectores, constituye una demostración de la fuerza indirecta de cada uno de los sectores dentro del gobierno. De esta manera el sector popular ha dominado durante los últimos cuarenta años al interior de la Cámara, sirviendo esto como indicador de la preferencia por las clases medias y de origen urbano.

Creada por el propio estado, el sector popular, se considera co-

mo el pilar fundamental de la "unidad nacional", obedeciendo a una necesidad de incorporar a los diferentes sectores de la población, no considerados en un principio por el Partido Revolucionario Institucional, a fin de equilibrar fuerzas, resultaba obvio que el sector popular disputaría posiciones políticas a la CTM y CNC, pues nacía con un programa reformista y reivindicador de los estratos medios. Al iniciarse la distribución de las candidaturas a diputados la CNOP, empezó a demostrar su eficacia política se inicia el control casi absoluto de los sindicatos de trabajadores que sirven al estado. Durante el gobierno de Adolfo López Mateos, se consolidó la fuerza de la CNOP en cuanto a su participación y apoyo efectivo y siendo secretario general Luis Vázquez Campos (1859-1961) hace un intento de organizar a profesionistas e intelectuales como una importante contribución por medio de la cooptación para hacer aún más fuerte la estructura priista, sin embargo no llegó a concretar su propósito pues cedió el mando a Alfonso Martínez Domínguez (1961-1965) uno de los personajes con amplia trayectoria dentro del partido y uno de los fundadores de este sector, por otro lado, el consiguió darle mucha fuerza al sector popular gracias a su gran eficiencia política al frente de la FSTSE.

Actualmente el sector popular sigue obteniendo gran importancia dentro de la estrategia política del PRI, dominando la Cámara de Diputados y Senadores, siendo el sector que más número de miembros tiene dentro de la élite política. Hasta el momento de regular este trabajo, el secretario general, sigue una línea política pegada a la del presidente Miguel de la Madrid.

La participación del sector campesino dentro del actual gabinete adquiere cierto grado de participación comparada con el sector -

obrero, la estructura del sector campesino permite una mejor organización y sujeción del campesino, ya que la CNC se caracterizó desde su nacimiento por una ausencia de democracia interna y por una falta de representatividad de parte de sus jefes. Los dirigentes campesinos fueron desde entonces nombrados por las autoridades. La creación de la CNC frenó el movimiento de las masas populares, sometidas al aparato de la nueva federación en lo que se refiere a la petición de tierras y aguas, y a las instancias, de las decisiones políticas y en general a toda una red de mecanismos oficiales de mediación para obtener créditos o asistencias técnicas y financiadas por el Estado, las organizaciones campesinas fueron perdiendo rápidamente su potencial revolucionario.

Por último el sector obrero, a través de la CIM se caracteriza por ser una central opositora a la auténtica lucha sindical. El proceso de industrialización influyó en el crecimiento y la fuerza que adquiere el movimiento obrero en el presente régimen la verdadera lucha de los obreros ha sido un movimiento que ha ido aglutinando a los sindicatos desidentes para integrarlos en el partido del Estado.

CUADRO: 1.12

	CANTIDAD (N)	%
MNJR	8	80.0
ANFER	2	20.0
TOTAL	<u>10</u>	<u>100.0</u>

	CANTIDAD (N)	%
PERTENECEN A MNJR/ANFER	10	3.3
FALTA DE INFORMACION	<u>291</u>	<u>96.7</u>
TOTAL	301	100.0

Al interior del partido, como ya se mencionó anteriormente, existe una división por sectores y aunado a esto un conjunto de fuerzas -- progresistas que a su vez se agrupan en diferentes facciones. Así tenemos al Movimiento Nacional de la Juventud Revolucionaria, y a la Asociación Femenil Revolucionaria. En el cuadro anterior puede observarse que de un total de 301 funcionarios públicos que integran actualmente el gabinete 10 personas declaran pertenecer o haber pertenecido a alguna de las dos facciones. Ocho miembros declaran haber militado en las filas del MNJR, y, dos en el ANFER es decir un 3.3% figuran dentro de las llamadas facciones. Esta situación se debe principalmente a las siguientes causas, en un principio cuando se pretendía la formación de estos organismos al interior del partido, las tareas fundamentales de la juventud priista debían ser: militancia efectiva, afiliación individual en los sectores para la defensa de sus intereses de clase y afiliación individual en el partido para la defensa de sus intereses políticos, democratización interna del sector, educación política y cívica de la juventud. El hecho de pertenecer a la juventud revolucionaria implicaba la lucha para liquidar toda corriente que pretendiera convertir el instrumento político de la revolución en órgano burocrático de colocaciones o en aparato de intensa actividad sólo en época de elecciones. Otro aspecto de bastante relevancia lo adquiere la declaración del presidente Luis Echeverría Álvarez en el sentido de que al ser postulado candidato a la presidencia de la República, expresó en el curso de sus giras políticas, que la juventud había de ocupar un lugar preferente durante su administración y que deseaba que el mayor número de jóvenes llegara al poder.

legislativo. Así la afiliación que se logra en este sector adquiere dimensiones inimaginables, así se crea el organismo democrático de la Juventud Revolucionaria como organización política que agrupa jóvenes del país que sostenían los principios de la revolución mexicana y que luchaban por su aplicación a la realidad social, mediante la acción permanente organizada y solidaria con el bloque de clases sociales que forman el PRI. Quiere decir esto que el Movimiento Nacional de la Juventud Revolucionaria no sería un tamiz o un sistema para seleccionar a los jóvenes conformistas, sino un crisol donde se fraguara lo mejor de la juventud de México y en donde las ideas se harían constantemente nuevas.

"... esta asentado que las mujeres participan en política, no en su condición de mujeres, sino en su calidad de miembros del partido y que para ser ciudadanos y miembros del PRI no entran en juego nuestras condiciones biológicas, sino nuestras facultades intelectuales. Como puede observarse en el cuadro anterior a pesar del reciente ingreso de mujeres y jóvenes son cada vez más homogéneas y una causa importante de esto es la falta de permeabilidad de los canales de reclutamiento. Considerando que las necesidades sociales y económicas del país reclaman con urgencia la participación activa de la mujer en todos los niveles, la incorporación de la mujer como fuerza productiva económica se debe lograr en la medida en que ella misma tiene conciencia del papel preponderante que tiene en la vida nacional. De ahí que su participación en el presente gabinete refleje el número creciente de mujeres que han ingresado a la élite política de nuestro país. Si en México la población está constituida

prácticamente por un cincuenta por ciento de hombres y un cincuenta por ciento de mujeres, lógico es que ambos sexos, contribuyan por igual en el progreso del país, así la emancipación se logrará, con su plena incorporación a las actividades, culturales, económicas y políticas y su absoluta igualdad de derechos y obligaciones.

CUADRO: 1.13

ORGANIZACION A LAS QUE PERTENECEN LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS.

	NUMERO	PORCENTAJE
PERTENECEN A ORGANIZACIONES DENTRO DEL PARTIDO	32	10.63
PERTENECEN A ORGANIZACIONES NO PARTIDARIAS	100	33.22
FALTA DE INFORMACION	169	56.15
T O T A L	301	100.00

Como resultado del análisis del cuadro anterior se puede observar que el número de funcionarios públicos que declaran haber pertenecido a organizaciones dentro del partido oficial es de 32 personas, sobre un total de 301, lo que representa un porcentaje de 10.63% del total de nuestra muestra en el presente estudio. Por otra parte la mayoría de los funcionarios públicos declaran haber estado afiliados a algún tipo de organización fuera del partido oficial, es decir organizaciones de tipo social, 100 personas, que representan un porcentaje de 33.22% sobre el total de la muestra. Entre los primeros se encuentran 7 personas que pertenecen al Instituto Nacional de Contadores Públicos al servicio del Estado; 23 personas que pertenecen al Instituto de Estudios Políticos



y económicos (IEPES) y al CEPES.:1 una persona que pertenece a la Asociación de Arquitectos Revolucionarios; y por último una persona que pertenece al sindicato de trabajadores de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Y entre las de tipo social tenemos 47 personas que declaran haber pertenecido a organizaciones profesionales, administración pública y contadores públicos, 11 personas que pertenecen a organizaciones multinacionales; 8 personas que pertenecen a asociaciones de licenciados en derecho y barras de abogados; 3 personas que pertenecen a asociaciones de ser vicios; 3 personas que pertenecen a organizaciones de periodistas y escritores; 2 personas que pertenecen a asociaciones de economistas 19 personas que pertenecen a organizaciones de otros profesionales 2 personas que pertenecen a asociaciones de ex-alumnos o generacionales; 2 que pertenecen a organizaciones gremiales; 1 que pertenece a organizaciones culturales; 1 que pertenece a la sociedad de geografía y estadística; y por último una persona que pertenece a asociaciones de Estados Unidos.

En este sentido tenemos que el tipo ideal de funcionario que pertenece a alguna organización tiene como características las siguientes: en un sistema que se caracteriza por el personalismo y los numerosos grupos políticos, la pertenencia a organismos sociales culturales, deportivos y económicos constituye uno de los nexos más importantes para el reclutamiento de la élite política, pues a medida que los representantes de algún grupo u organización logran ascender en la pirámide del poder, lo harán paulatina mente sus seguidores o miembros. Las reglas del juego señalan que un hecho que contribuye a la cohesión interna de las organizaciones civiles, es el otorgamiento de premios a las actitudes legales y el castigo a las desleales. El refuerzo de éstas a través

del reclutamiento y reparto de las diferentes escalas del poder, ya sean estas económicas, sociales y culturales etc., o mediante el rechazo a la incorporación en el caso de la deslealtad, resulta la forma más oportuna de fomentar el sistema de camarillas políticas.

CUADRO: 2.1

	CANTIDAD (N)	%
Con Cargo Electoral	19	6.3
Sin cargo Electoral	282	93.7
T O T A L	301	100.0

## CARGO ELECTORAL

NOMBRE	CANTIDAD	UNO	DOS	TRES	CUATRO	T O T A L
REGIDOR O SINDICADO PROPIETARIO		1	-	-	-	1
CANDIDATO A PRESIDEN TE MUNICIPAL		1	1	-	-	2
DIPUTADO LOCAL PROPIETARIO		1	1	-	-	2
CANDIDATO A DIPUTADO FEDERAL PROPIETARIO		1	1	1	-	3
DIPUTADO FEDERAL SUPLENTE		1	-	-	-	1
DIPUTADO FEDERAL PROPIETARIO		9	-	-	-	9
SENADOR SUPLENTE		2	2	-	1	5
SENADOR PROPIETARIO		2	-	-	-	2
CANDIDATO PRESIDENTE		1	-	-	-	1
T O T A L		19	5	1	1	26

<u>SECRETARIA</u>	<u>TOTAL DE SERVIDORES PUBLICOS</u>	<u>HAN OCUPADO CARGO DE ELECCION POPULAR</u>
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	9	1
DEFENSA NACIONAL	29	-
MARINA	17	-
CONTRALORIA GRAL. FED.	17	1
ENERGIA, MINAS E IND. PAR.	28	2
COMUNICA. Y TRANSPORTES	43	-
DESARROLLO URB. Y ECO.	33	-
TRABAJO Y PREV. SOCIAL	28	-
DEPTO. DEL DISTRITO FEDERAL	59	11
PROCU. GRAL. DE LA REP.	20	4
PROCU. GRAL. DE JUSTICIA	18	-
<b>T O T A L</b>	<b>301</b>	<b>19</b>

Como podemos observar en el cuadro el 6.3% de los servicios públicos han tenido experiencia política, ocupando cualquiera de los cargos electorales que ofrece el sistema político mexicano; gubernaturas de los estados, regidor o síndico, presidencias municipales, diputaciones locales, diputaciones federales, senadurías de la República y Presidencia de la República.

Cabe señalar que tan sólo 19 servidores públicos han ocupado cargos electorales; en 5 dependencias hay servidores públicos con experiencia electoral y en 6 no hay ninguna. La mayoría de estos cargos electorales han sido diputaciones federales, son 9, el 47.4%, siguiéndole en porcentaje las senadurías con el 10.5%, y los demás cargos electorales apenas el 5.3%. Por otra parte las combinaciones en los cargos son variadas pero lo interesante es que sólo un político contó con 4 cargos y otro con 3 cargos, en cambio con 2 cargos fueron 5 funcionarios públicos.

Este comportamiento muestra que los puestos no pueden ser considerados como una carrera en sí misma, que al cubrirla diera mayores posibilidades de avance político.

En el período comprendido de 1946 a 1970, los políticos se caracterizaban por contar con cargos de elección en sus carreras pero se da una diferencia en el período de 1970 a 1982 en el que esta cualidad se pierde, cobra mayor impulso la preparación administrativa. Es posible deducir que hay una separación de facto entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. De esta manera se refuerza la idea de que la Administración Pública se está convirtiendo, paulatinamente, en un servicio civil sumamente especializado.

Históricamente, los puestos públicos se han ocupado a través de tres sistemas diferentes; el patrocinio del monarca o del parlamento, que degeneró en venalidad, corrupción y nepotismo; el botín, que con fundamento en el derecho de todo ciudadano a participar en las tareas del gobierno, consideró la actividad política como el medio principal de acceso a los puestos de la Administración Pública, y provocó inestabilidad, ineficiencia y corrupción; y el servicio civil, integrado por personal directamente ocupado en los servicios básicos gubernamentales; que enfatiza el mérito propio como el principal elemento para realizar una carrera al servicio del Estado y que supone estabilidad y profesionalización en las tareas gubernamentales.

El servicio civil esta compuesto por los trabajadores del Estado sujetos a un estatus especial que restringe sus derechos político-sindicales a fin de preservar la continuidad, eficiencia y honestidad de la Administración Pública. El mérito constituye el factor determinante en el ingreso, renumeración y promoción del personal, de ahí que al servicio civil se le conozca también como sistema de mérito: la profe

sionalización que supone lleva a la incompatibilidad entre los puestos administrativos y los de representación popular.

Al mismo tiempo, el servicio civil también es expresión de un alto grado de burocratización de la Administración Pública; su estructura está compuesta por un alto grado de categorías según distintos niveles de autoridad y responsabilidad, y conforme a diversas ramas de actividad; de tal suerte que el status, salario y requerimiento de un puesto, se incrementa a medida que la categoría es más alta. En la cúspide del servicio civil se encuentra la élite administrativa del Sector Público.

Se considera al servicio civil como el sistema más adecuado para el funcionamiento de la administración pública moderna. Sin embargo pocos gobiernos han tenido éxito en la aplicación de normas estrictas de mérito, detrás de la fachada del sistema de mérito, casi siempre existe algo de patrocinio o de botín. Los funcionarios públicos siempre encuentran alguna manera de colocar personas por razones distintas al mérito, la amistad vuelve a tomar importancia; de ahí que la diferencia entre la teoría y la práctica aún es grande.

Las posibilidades de desarrollo en el sistema político se están dando en distintos ámbitos, que de alguna manera han ido delimitando su función y su alcance, en el Legislativo y el Ejecutivo principalmente. En ambos casos sería deseable que tanto el funcionario como el legislador tuvieran ambas experiencias, porque el administrador público enriquecería su perspectiva político-social y el legislador calificaría las posibilidades técnicas económicas y administrativas para resolver las demandas sociales.

Ahora bien, los cargos de elección carecen de verdadera relevancia en las trayectorias políticas, pero no existe un momento en que desaparezca de algún período de gobierno o alguna generación. De hecho, en

todos los sexenios figuran políticos cuyas carreras combinan ambos me  
dios.

Los puestos electorales casi por definición, tiene un período de tiem  
po prácticamente asegurado. Están poco expuestos a riesgos que obli-  
guen al individuo a salir, lo que no ocurre en los administrativos. -  
Esto hace posible que quien consigue un cargo de elección permanezca  
en el hasta su término legal.

En conclusión, la carrera política del funcionario mexicano se compo-  
ne de tres ámbitos: los puestos administrativos, los cargos de elec-  
ción popular y los cargos dentro del partido oficial. La carrera pue-  
de cubrirse mediante combinaciones o, lo que es más común, permanecien-  
do en una sola, la administrativa.

Las lealtades políticas muchas veces se encauzan por vías regionales.  
La primera medida que toma un político de provincia con aspiraciones  
es la de encontrar a alguien de su estado natal que ocupe un peldaño  
más alto en la escalera federal y además este dispuesto a ser su pa-  
drino. Hay grupos de funcionarios del mismo estado, sin que los ex-  
traños se den cuenta, monopolizan calladamente diferentes posiciones-  
de la burocracia. Los nexos regionales de los presidentes también -  
son importantes. Los últimos tres presidentes han sido burocratas -  
originarios del Distrito Federal, aunque la perspectiva de Echeverría  
cambio al casarse con un miembro de la poderosa familia Zuno de Jalis-  
co, mientras que López Portillo se enorgullecía de su abuelo, que fue  
Gobernador de Jalisco. Incluso de De la Madrid que llegó a vivir en  
la Ciudad de México a los tres años, han subrayado los nexos que  
tuvieron con su Estado Natal, los cuales han sido favorecidos durante  
sus mandatos.

Sin embargo, en la provincia se sigue pensando que la Ciudad de México

ejerce un férreo control y una imposición indiscriminada en las elecciones para gobernadores de los Estados, pues con frecuencia el presidente escoge, de entre sus viejos amigos o políticos, a candidatos del PRI que han hecho sus carreras en el gobierno federal y que tienen poco prestigio o partidarios en su localidad. Algunos gobernadores lastiman más la sensibilidad local al rodearse de funcionarios que, aunque nacidos en esa entidad, son más conocidos en la Ciudad de México, donde proyectan reanudar su ascenso político una vez terminada su temporada en provincia.

Finalmente se confirma la tendencia que se está percibiendo dentro del liderazgo político en que por primera vez los líderes públicos que siguieron fundamentalmente carreras burocráticas están ocupando las posiciones más altas dentro del partido.

Como se ha señalado anteriormente el ejercicio de los cargos de elección popular en el nivel de la élite es tan breve, que hay muy pocas oportunidades para quienes los ocupan acumulen experiencia en relación con su trabajo en particular. Así el Sistema Político Mexicano se ha caracterizado por otorgar a sus miembros en las capitales de los estados cargos de diputaciones federales principalmente, costeando así una estabilidad duradera a expensas del nombramiento regional de amigos o compañeros.



<u>SECRETARIAS</u>	<u>TOTAL DE SERVIDORES PUBLICOS</u> ( A )	<u>HAN IMPARTIDO CATEDRA</u> ( B )	<u>% ENTRE</u> <u>% TOTAL</u>	<u>% ENTRE</u> <u>B Y A</u>	<u>CONTINUAN EN LA</u> <u>DOCENCIA</u>
PRESIDENCIA DE LA REP.	9	4	2.3	44.4	1
DEFENSA NACIONAL	29	7	4.0	24.1	-
MARINA	17	12	6.9	70.6	3
CONTRA.GRAL. DE LA FED.	17	7	4.0	41.1	1
ENERGIA, MINAS E IND. PARAESTATAL	28	21	12.0	75.0	2
COMUNICACIONES Y TRANSPOR TE.	43	28	16.0	65.1	2
DESARROLLO URBANO Y ECOLO GICO	33	20	11.4	60.6	2
TRABAJO Y PREVENCION SO- CIAL	28	16	9.2	57.1	3
DEPTO. DEL DISTRITO FEDE RAL.	59	34	19.4	57.6	9
PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA	20	13	7.4	65.0	2
PROCURADURIA GRAL DE JUS TICIA.	18	13	7.4	72.0	2
<b>T O T A L</b>	<b>301</b>	<b>175</b>	<b>100.0</b>	<b>58.1</b>	<b>27</b>

CUADRO: 2.2

	CANTIDAD (N)	%
DECLARAN TENER EXPERIENCIA DOCENTE	175	58.1
NO DECLARAN TENER EXPERIENCIA DOCENTE	126	41.9
T O T A L	301	100.0

Como podemos observar el número de funcionarios públicos que declaran haber desempeñado actividades docentes es de 175 personas es decir, del total de nuestra muestra. Así la importancia que adquiere el Departamento del Distrito Federal con 34 personas que han impartido cátedra de un total de 59 refleja que más de la mitad de sus funcionarios públicos han desempeñado dicha actividad y de ellos 9 continúan en la docencia. Por otra parte la Secretaría de Comunicaciones y Transportes cuenta con 28 funcionarios que han impartido cátedra de sus 43 servidores públicos, es decir el 65% han desempeñado dicha actividad. Por último la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal muestra que 21 de sus miembros, el 75.0% de sus servidores Públicos (28) han desempeñado dicha actividad.

Podemos concluir que de las Secretarías seleccionadas en nuestro estudio, más de la mitad de sus servidores públicos han llevado a cabo actividades docentes en las diferentes instituciones educativas del país, y sólo una secretaría (la de Defensa Nacional) la experiencia docente de sus servidores públicos es muy reducida ya que es de tan sólo el 4% del total. Cabe destacar la importancia que adquiere el hecho de continuar en la actividad docente, ya que es a partir de aquí donde se empiezan a establecer los nexos académicos y políticos que hacen posible reclutar a los nuevos miembros de la élite política administrativa.

En este sentido en la sociedad mexicana, en la cual las revaloraciones deben basarse en el consentimiento y en la comprensión intelectual se estableció un sistema educacional que concentro sus mayores energías en el desarrollo de nuevos poderes intelectuales que dieron lugar a la formación de una nueva estructura social capaz de hacer frente a los problemas resultados de la situación del subdesarrollo, por esta razón dentro de las condiciones históricas, se fue formando un grupo selecto de la sociedad que llevo a cabo funciones de concientización de sus miembros a través de una educación refinada y acorde con sus intereses económicos, políticos y sociales.

Por ello, es bienvenida la critica, la libertad y la autonomia de catedrá de las instituciones administrativas. El pápel de los profesores en las instituciones de enseñanza superior es hoy más definido - que nunca, sus aportaciones no podrán existir alejadas de las necesidades de desarrollo social.

Asimismo, los funcionarios públicos que han desempeñado actividades - docentes han contribuido gradualmente a formar una alianza con la burocracia para conducir a los estudiantes (nuevos lideres) político-administrativos) hacia las instituciones administrativas de importancia. Los catedráticos en el curso de sus actividades convierten a sus alumnos brillantes en profesores que puedan usar a la Universidad, en vez del partido, o la burocracia para promover sus carreras político administrativas. Así el intercambio entre profesores y estudiantes de - las diferentes escuelas y facultades ha contribuido a que el grupo formado por los catedráticos, el cual por si mismo ya constituye una élite administrativa que trata con un pequeño número de intermediarios - políticos que representan a los grupos de los más diversos intereses, lleven a la creación de una élite que se perpetua así misma de hombres

y mujeres que se distinguen en la enseñanza y en las carreras públicas.

En otros términos, la lucha revolucionaria primero, y después la lucha por nuestro desarrollo, devino en las instituciones que todos conocemos y en todas ellas independientemente de su actividad específica se forman los cuadros gubernamentales. La prueba está en que la administración pública refleja la pluralidad de instituciones, principalmente la Universidad Nacional Autónoma de México, en que han recibido su formación los profesionales que deben actuar políticamente desde sus cargos públicos.

Por esta razón, la finalidad de la enseñanza docente está orientada a la elevación del nivel académico, preparar mejores profesionales, realizar tareas de investigación que se orienten a la solución de problemas nacionales, y hacer llegar a los estudiantes aportaciones personales basadas en problemas reales del país.

por la lucha partidaria sino por la permanencia en la administración.

Cabe destacar que en el área de la Administración Pública existe una notable diversidad de cargos que exigen que los servidores públicos pasen determinado tiempo acumulando experiencia en cada uno de ellos. Es sabido que en México no existe una carrera administrativa en el sentido de que un empleado gubernamental vaya ascendiendo en su trabajo hasta alcanzar la cúspide. Así en la administración gubernamental pueden establecerse dos formas objetivas para ser tomadas en cuenta; por un lado, pertenecer a determinado grupo atendiendo a contactos personales, y por otro, la selección curricular, esto es, atendiendo únicamente a la capacidad del funcionario.

Respecto al tiempo que comprende la carrera administrativa podemos observar que se muestra una tendencia a disminuir el número de años que debe de pasar un administrador público en la administración gubernamental para ocupar un puesto con un alto índice de responsabilidad.

Para concluir es necesario tomar en cuenta tres semejanzas respecto a la capacitación de los funcionarios; el número de años acumulados previos a su designación; los puestos y dependencia; y, su permanencia en ellos. Así el funcionario público adquiere experiencia, una notable capacitación en el área administrativa. Por esta razón el largo tiempo que el funcionario público debe permanecer en el área administrativa, significa no sólo profesionalización sino un impedimento para dedicarse a otras actividades.

CUADRO: 2.4

<u>DECLARAN HABER TENIDO:</u>	CANTIDAD (N)	%
UN CARGO ADMINISTRATIVO ANTERIOR	95	31.6
DOS CARGOS ADMINISTRATIVOS ANTERIORES	82	27.2
TRES CARGOS ADMINISTRATIVOS ANTERIORES	94	31.2
NO DECLARAN HABER TENIDO ALGUN CARGO ADMINISTRATIVO ANTERIOR	<u>30</u>	<u>10.0</u>
T O T A L	301	100.0

Un dato que nos permite captar con mayor precisión este análisis, es la cantidad de años acumulados que el político cuenta en su haber antes de ocupar la Secretaría.

Resulta obvio que el funcionario no aparece inesperadamente en el medio. Sin embargo, el tiempo por sí sólo no proporciona capacitación. Los años son importantes, pero poca relevancia tienen sino se les vincula a otros factores, como son los puestos y las dependencias en que transcurre la vida política.

Aquí un puesto no conduce necesariamente a otro, lo que si es posible es haber tenido el rango de Director General antes de ser Subsecretario. En consecuencia no se trata de una simple cuestión de puesto sino de nivel administrativo.

La experiencia en una actividad exclusiva es importante ya que el político la acumula en diversas dependencias adquiriendo una notable capacitación en el área administrativa por lo tanto, al político mexicano podrá acusarsele de muchos peusados, pero no de incapacidad.

El cuadro anterior nos ofrece la rapidez con que el funcionario cambia de cargos y de áreas. Para nuestro análisis tomamos en cuenta de 1 a 3 cargos ocupados anteriormente para observar la rotación en el

Sector Centralizado de México. Cabe aclarar, que cuando el funcionario tiene un sólo puesto antes de ocupar la Secretaría o no ha laborado en la Administración Gubernamental, carece de rotación en la Administración Pública Centralizada.

Como podemos observar en el cuadro, de los 13 cargos que nosotros analizamos el que más predomina es el de Director General, ya que de los 301 Servidores Públicos 121 (40.2%) han desempeñado dicho cargo. De ahí que de los Servidores Públicos que declaran haber desempeñado un cargo administrativo anterior al actual 95 (31.6%), solamente 16 (16.8%) han desempeñado dicho cargo, y las áreas que más predominan son - el Departamento del Distrito Federal, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, cada una con tres Servidores Públicos a su servicio. De los que declaran haber desempeñado dos cargos anteriores 82 (27.2%) solamente 35 (42.7%) han desempeñado dicho cargo y predomina la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología con 6 Servidores Públicos a su servicio. De los - que declaran haber ocupado tres cargos administrativos anteriores 94 (31.2%) son 70 (74.5%) los Servidores Públicos que han ocupado dicho cargo y predomina la Secretaría de Programación y Presupuesto con 13 Servidores Públicos a su servicio.

Otro cargo no menos importante es el de Subdirector ya que de los 301 Servidores Públicos 90 (29.9%) declaran haber ocupado dicho cargo. - De los que declaran haber ocupado un cargo anterior 7 (7.4%) han de--semeñado dicho cargo. De los que declaran haber ocupado dos cargos anteriores en la Administración Gubernamental 28 (34.1 %) han desempe--do dicho cargo y predomina la Secretaría de Programación y Presupues--to con 6 servidores Públicos a su servicio. Y de los que declaran - haber ocupado tres cargos, solamente 55 (58.5%) han ocupado dicho car

go y predomina la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con 12 -  
Servidores Públicos a su servicio.

Por último, también debemos considerar el cargo de Intermedio, en el que tomamos en cuenta a los asesores, y en nuestra muestra de los -  
301 Servidores Públicos 83 (27.6%) han desempeñado dicho cargo. De los Servidores que han desempeñado un solo cargo administrativo anteriormente 11 (11.6%) han desempeñado dicho cargo y predomina la Se--  
cretaría de Comunicaciones y Transportes con 3 Servidores Públicos a su servicio. De los que declaran haber ocupado dos cargos anteriormente, solamente 24 (29.3%) han desempeñado dicho cargo y predomina el Departamento del Distrito Federal con 5 Servidores Públicos a su servicio. Y por último de los que declaran haber ocupado tres car--  
gos anteriormente 48 (51.1%) han desempeñado el cargo mencionado, -  
predominando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con 8 Servi-  
dores Públicos a su servicio.

No hay que olvidar, que existen 30 casos (10.0%) en los que los Ser-  
dores Públicos no declaran haber desempeñado algún cargo administrati-  
vo en el Sector Centralizado anteriormente.



CARGO    ANTERIOR                    Y    AREA    ANTERIOR

	Presi- dente.	Secre- tario.	Subse- cretario.	Inter- medio.	Oficial Mayor.	Inter- medio.	Director General	Emba- jador.	Subdi- rector	Jefe de Depto.	Jefe de Area.	Jefe de Oficina	Ana- lista	Falta de Información	T O T A L
Presidencia			2	11			8		6	6	5	2			53
Gobernación			3	3	1	2	2		3	2	1	1	13		18
Rel. Exteriores.				1				1	1						3
S. Defensa Nacional							1	4	1	2	28				36
S. Marina				6			3	7	1	2	15	1		1	36
S.H. / C.P.	1	5		11	1	1	14		17	9	3	1		2	64
S.P.P.			5	6		1	19	2	13	1			3		50
S. Contraloria							1								1
S.F.M.I.P.							1								1
S.E.C.O.F.I.		3		4	1		9		8	4	1	1			32
S.A.R.H.		1		3			6		4	2					16
S.C. v T.		1		3			14		4	11	4	5	3	1	51
S.E.D.U.E.		1		3	1		13		4	2					24
S.E.P.		2		8			7		1	4					22
S.S.A.		1		3	1		1		6	1	1	1			15
S.T. v P.S.		2		8		1	5		5	2	1	1			25
S.R.A.				1											1
S. Turismo.									1		1				2
S. Pesca															
D.D.F.				12		2	12		7	3	4	5	1		46
PROC. GRAL. REPLBL		1		1	1	3	2		1	2	2	1			14
PROC. Justicia		2		2			3		7	5	3	7	1		30
( ' 99 )								1							1
T O T A L	1	29		91	6	10	121	15	90	58	69	26	23	2	541

CUADRO: 2.5

	CANTIDAD ( N )	%
DECLARAN HABER TRABAJADO EN EL SECTOR PARAESTATAL	139	46.2
NO DECLARAN HABER TRABAJADO EN EL SECTOR PARAESTATAL	<u>162</u>	<u>53.8</u>
T O T A L	301	100.0

El estudio comparado de los funcionarios públicos que declaran haber - trabajo en el Sector Público, Privado, Social y Paraestatal refleja la creciente importancia que adquiere cada uno de estos sectores en la vi da política de México, así tenemos que en la actual administración, 139 personas sobre un total de 301 han laborado en el Sector Paraestatal, lo que refleja el alto porcentaje (46.2%) de funcionarios que han combinado sus cargos tanto en la Administración Pública Centralizada como en el Sector Paraestatal.

Así tenemos que por primera vez en la historia las Secretarías y Depar tamentos de Estado se constituyen en coordinadores de sector de acuerdo con el agrupamiento de entidades paraestatales que determina el Ejecutivo Federal y según lo dispone el Art. 50 de la Ley Organica de la Ad ministración Pública Federal, esa coordinación consiste en planear y - conducir las políticas de cada sector de actividad, razón por la cual las dependencias centrales respectivas tienen facultades para coordi-- nar a los organismos descentralizados, a las empresas de participación estatal y a los fideicomisos.

La L.O.A.P.F. establece que la integración de sectores no implica la - transformación de estructuras, ni modifica la personalidad jurídica, - ni el patrimonio de las entidades agrupadas.

La sectorización tiene un doble carácter, político y administrativo. De ahí que las directrices sectoriales se apeguen muchas veces a las - tesis políticas sostenidas por el Presidente de la República. Así, - para Jiménez Nieto los sectores de actividad son inexistentes en la - realidad administrativa: "El sector es un concepto analítico. Repre - senta el sumatorio de la acción pública y privada en cada uno de los - compartimientos estancos en que arbitrariamente puede dividirse la - acción social. No es por tanto administrable, sino gobernable".

En cuanto a los funcionarios responsables de las tareas administrati- vas y de planificación de las entidades paraestatales concluimos que lo primero es responsabilidad de sus directores, mientras que la se- - lección de prioridades y la fijación de objetivos y metas deben ser - responsabilidad exclusiva de los Secretarios de Estado y de los Jefes de los Departamentos Administrativos. Las particularidades de la re- - lación dependencia entidad, desde nuestro punto de vista equivalen a una tutela administrativa y no jerárquica respetuosa de la autonomía ejecutiva de las entidades paraestatales. De ahí se puede afirmar - que la coordinación de los sectores va a depender fundamentalmente de la precisión jurídica y administrativa de las líneas de dirección, - control y vigilancia de los órganos centrales de las Entidades Paraes- - tatales.

Independientemente de las razones que haya tenido el funcionario públi- co para ocupar puestos o cargos en la administración paraestatal lo - que importa es la experiencia adquirida en esta, así, el haber labora- - do en el Sector Paraestatal al igual que en las dependencias de la Ad- - ministración Gubernamental nos refleja el conjunto del Sector Público.

Así tenemos que los funcionarios pretenden dar congruencia y coheren- cia a las distintas actividades de la Administración Pública para di-

namizar y racionalizar la totalidad de las actividades de las dependencias y entidades de la Administración. En este sentido la actividad y los fines de los funcionarios que han trabajado en el Sector - Paraestatal se encuentran vinculados a las metas y objetivos del conjunto de la Administración Pública.

En concreto, las actividades financieras y sociales que realicen los funcionarios de este sector deberán llevarse siempre a cabo de conformidad con las metas, objetivos y prioridades que establezca el Ejecutivo Federal.

CUADRO: 2.6

	CANTIDAD (N)	%
DECLARAN HABER TRABAJADO EN SECTOR PRIVADO	78	25.9
NO DECLARAN HABER TRABAJADO EN SECTOR PRIVADO	<u>223</u>	<u>74.1</u>
T O T A L	301	100.0

SECTOR PRIVADO

CARGO	CANTIDAD (N)	%
EMPLEADO, OBRERO	1	1.3
NIVEL MEDIO	13	16.7
NIVEL EJECUTIVO	56	71.8
PROFESIONES LIBRES	6	7.6
PEQUEÑO PROPIETARIO	1	1.3
EMPRESARIOS	<u>1</u>	<u>1.3</u>
T O T A L	78	100.0

## SECTOR PRIVADO

Como puede observarse en el cuadro anterior (2.7) el número de funcionarios públicos que declaran haber trabajado en el sector privado 78 personas sobre un total de 301 representa un porcentaje del 25.9%, lo cual muestra la relevancia del sector empresarial en el presente sexenio, es decir se observa que este sector tiene más posibilidades de colocar a sus miembros en la política, mientras que antes los dirigentes políticos sólo provenían del sector público, y la empresa privada preparaba únicamente al grupo selecto de los dirigentes económicos. En la actualidad es común encontrar a personas que han laborado en la iniciativa privada postulados por los diferentes sectores y partidos políticos de nuestro sistema para ocupar cargos gubernamentales.

En sexenios anteriores, el sistema político mexicano excluía al sector privado tanto por definición ideológica como en la práctica, para ser funcionario público se requiere cierto adiestramiento, la acumulación de experiencia que no puede reunirse sino a condición de dedicarse totalmente a esa actividad. Nadie en principio, esta imposibilitado para intervenir quirúrgicamente a un paciente, pero si se le exige el conocimiento necesario que únicamente poseen los médicos. Esta regla que habla de profesionalización opera igualmente en política: puede ser que algún empresario tenga o tuviera cualidades necesarias para hacer un buen papel en la Administración Pública, pero es evidente que el sistema condiciona el ingreso a un cúmulo de habilidades que normalmente se adquieren en la práctica cotidiana.

En este sentido la llamada iniciativa privada ha cambiado de concepto y mentalidad, anteriormente los industriales y comerciantes eran personas que actuaban con una mentalidad negativa y reaccionaria manifestando directamente su inconformidad a las disposiciones

les, sin embargo los cambios estructurales que se han presentado en nuestra economía, han llevado al dialogo y a la participación entre el sector privado y las autoridades gubernamentales. La inclusión de la élite económica que diversifica todas sus actividades en complejas estructuras de producción y autofinanciamiento, que se asocian no sólo en lo económico, sino también en lo político, y en los campos de la información y la diplomacia, así tenemos que de los 78 funcionarios que han trabajado en el sector privado 56 es decir el 71.8% son personas provenientes del nivel ejecutivo de poderosos consorcios económicos, y 13 personas, es decir 16.7% provienen del nivel medio del mismo sector.

Como ya mencionamos anteriormente la presencia de empresarios en el sector público, en anteriores sexenios ha sido reducida, esto puede explicarse de la siguiente manera: mientras que en la iniciativa privada puede cambiar el individuo fácilmente de nivel, atendiendo a su sentido económico lucrativo, en el sector público es condición necesaria disponer de una mayor parte de tiempo, en la realización de actividades relacionadas con su esfera de competencia. Así tenemos que la especialización que se obtiene en las oficinas del sector público a través de los años permite ver desde diferentes puntos de vista la misma situación, además siempre tiene una visión más amplia de los problemas del país quienes de alguna u otra manera han estado relacionados con un mayor número de problemas dentro de alguna secretaría de estado, que quienes sólo han pasado parte de su tiempo encargados de actividades empresariales, aquí debemos hacer notar el número de funcionarios públicos que declaran haber ocupado cargos en el sector empresarial, en el nivel obrero sólo una persona declara haber ocupado un cargo en esta actividad, como puede observarse el hecho de declarar haber desempeñado niveles inferiores (obrero, asistente ejecutivo, o alguno de menor importancia) les resta prestigio por lo

cual la mayoría de las veces omiten proporcionar datos relativos a sus antecedentes laborales más remotos. Lo que sí manifiestan abiertamente es el desempeño de altos puestos directivos. Esta situación puede ser observada desde dos puntos de vista, por una parte, o son miembros selectos de la élite económica para ocupar los puestos que a los mismos interesan en el gabinete, y de esta manera vigilar el estricto cumplimiento a sus intereses, o por el contrario constituir una baja del prestigio profesional por mencionar su procedencia proletaria, así que no puede establecerse claramente una relación mientras no se investigue caso por caso a los funcionarios en cuestión, pero - si bien es cierto que existe un número elevado de funcionarios especializados en el servicio público, también es cierto que en la actual administración han cobrado gran importancia por el papel que desempeñan en la economía del país.



CUADRO: 2.7

	CAANTIDAD (N)	%
DECLARAN HABER TRABAJADO EN EL SECTOR SOCIAL	6	2.0
NO DECLARAN HABER TRABAJADO EN EL SECTOR SOCIAL	<u>296</u>	<u>98.0</u>
T O T A L	301	100.0

Como podemos observar en el cuadro anterior solo 6 funcionarios (2.0%) los que han trabajado en el sector social. Este porcentaje es mínimo, debido a que los servidores públicos permanecen más tiempo en el ámbito administrativo, es decir, en el aparato gubernamental, que en el sector social. Esto debido, a que es la permanencia en la administración lo que condiciona el futuro del político.

Pero esto no quiere decir que el sector social carezca de importancia, ya que los esfuerzos realizados en beneficio de los obreros mejoran las condiciones generales de la producción y aseguran el desarrollo industrial del país. Además, de que es necesario mantener a los campesinos en posesión de sus tierras y continuar el programa agrario de acuerdo con la ley, para poder crear una clase rural libre y prospera. No se puede negar la coincidencia entre los intereses institucionalizados de obreros y campesinos e intereses de grupos propietarios; ambos se encuentran enmarcados en programa de las reformas sociales.

En conflicto obrero-patronal referido a la política salarial y de vivienda, se puede destacar la función que desempeña el Estado como mediador frente a las clases subordinadas. El sindicalismo oficial aparece como un interlocutor en la elaboración y discusión de los proyectos sociales.

Así tenemos que la burocracia sindical persigue los mismos objetivos políticos que la burocracia gubernamental: a partir de un proceso de reformas, desarrollar el capitalismo. La primera realiza las funciones de negociación de las condiciones de venta de la fuerza de trabajo y de control gremial; la segunda, aparece como el vocero institucional de la identidad política e ideológica de los trabajadores.

Por esta razón, el avance de la insurgencia sindical influye en la política social cambiante de la burocracia política, las funciones reguladoras y de arbitraje del conflicto social no dejan de incidir en el funcionamiento interno de los aparatos estatales, creando contradicciones. En última instancia, lo que está en juego es la capacidad de incorporación y de dirección de estos sectores dentro del proyecto estatal, es decir, de conservar la hegemonía y la fuerza de la fracción política en el interior del bloque de fuerzas dominantes.

CUADRO: 2.8

DECLARAN HABER TRABAJADO EN :	CANTIDAD (N)	%
ADMINISTRACION JUDICIAL	52	17.2
NO DECLARAN HABER TRABAJADO EN ADMINISTRACION JUDICIAL	<u>249</u>	<u>82.8</u>
T O T A L	301	100.0

Sin embargo, algunos factores que contribuyen a la estabilidad del gobierno deben su permanencia a funcionarios que han estado estrechamente relacionados con las personas que se encuentran en los grandes centros de decisión. En México, la influencia del poder Ejecutivo sobre el Judicial se ha hecho costumbre, pues el presidente puede intervenir directamente en todos los asuntos que juzgue de su competencia, o cuando la ocasión parezca justificarlo, de esta manera designa a sus representantes dentro del poder judicial para vigilar que se cumpla su voluntad, así los verdaderos administradores de justicia se les relega a un segundo lugar o por lo menos se suspenden o desdennan sus conocimientos. Cuando algunos de ellos han realizado intentos de oponerse a las intervenciones del gobierno, son llamados muchas veces para hacer cumplir la decisión del gobierno.

Por último, los miembros de la administración judicial tienen función asesora cuando operan colectivamente son citados a junta por las autoridades, estudian los asuntos que se someten a su consideración y le aconsejan pero rara vez toman decisiones.

El político profesional, cuya aspiración es la de obtener un puesto de elección popular-ejecutivo, legislativo o administrativo tiene la necesidad de obtener el apoyo de los factores reales del poder social, obrero, burocrata o campesinos que se encuentran vinculados estrechamente al funcionamiento de la élite en el poder, pues es esta la que controla en situaciones normales a los grupos mayoritarios trascendentes políticamente. Este hecho es el que da al PRI, una configuración especial como partido político o imprimiendo al poder político formal características especiales, pues la ocupación de los cargos públicos se encuentra condicionada por la forma de ser y de pensar de los grupos sociales que en un momento dado poseen la mayor expresión dentro -

de la estructura social. En este sentido el número de funcionarios - profesionales, cuya aspiración es la de obtener un puesto de importancia dentro de la jerarquía de poder judicial o el Administrativo asciende a 52 personas (17.2%), mientras que el resto 249 (82.8%) no han desempeñado cargos en la administración judicial, este dato adquiere especial importancia en cuanto a la necesidad que tienen los funcionarios de obtener por simpatía o capacidad el apoyo decidido de algún alto funcionario del poder judicial.

Nótese como en este juego el apoyo de los grupos de poder social real al que se ha hecho referencia anteriormente no representa un papel determinante. Este hecho configura la forma de ser del juego político a base de equipos de trabajo, cuyo fundamento en muchos casos, más que la capacidad de sus miembros, es la identificación, la lealtad y el apoyo total de los mismos; generándose así una administración cuya función responde a incentivos diferentes a los del servicio; por tanto su funcionamiento, cambio, efectividad y racionalidad, no pueden contravenir las reglas del juego político. En conclusión la administración judicial otorga al funcionario una serie de contactos con las altas autoridades gubernamentales que le hacen ser miembro activo de la élite, acumulando experiencia a todo lo largo de su carrera administrativa en el área judicial.

CUADRO: 2.9

	CANTIDAD (N)	%
DECLARAN HABER TRABAJADO EN ADMINISTRACION ESTATAL	37	12.3
NO DECLARAN HABER TRABAJADO EN LA ADMINISTRACION ESTATAL	<u>264</u>	<u>87.7</u>
T O T A L	301	100.0

## CUADRO 2.9

Del análisis del cuadro anterior pudo apreciarse que el número de funcionarios públicos que declaran haber trabajado o desempeñado algún cargo en la administración estatal es significativamente inferior al número de funcionarios que únicamente han desempeñado cargos en la administración federal, así tenemos que 37 personas (12.3%) del total de nuestra muestra ha combinado sus actividades dentro de la administración estatal y federal. Esta situación permite entrever que hay un claro predominio de los funcionarios que tuvieron que combinar de diversas maneras sus tareas tanto políticas como administrativas, al observar quienes son los funcionarios que asimilaron cargos en la administración federal 264 personas (87.71%), y aparece haber una separación en cuanto a seguir una carrera política en la capital y acumular una vasta experiencia a nivel estatal, hecho que indica un corte decisivo en cuanto a la carrera política y los cargos administrativos ya sean en el centro de la República o en alguna entidad federativa, adquiere mayor importancia. Analistas de políticos locales sugieren que cada tipo de individuo o funcionario público adquiere ciertas ventajas y desventajas en cuanto al desempeño de sus actividades en el nivel estatal, aunque el hecho de ser nombrado para algún puesto público estatal la mayoría de las veces puede ser entendido como una especie de "sala de espera" para una oportunidad de obtener un puesto mejor, o dicho sea de otra manera, puede entenderse como un castigo a determinada disposición que el funcionario no estuvo dispuesto a aceptar. Este estado de cosas no implica que los funcionarios locales no respondan a ciertas cuestiones sin embargo, la clave reside en la decisión política a nivel nacional. Así la Administración estatal combina una exposición en la movilización de las fuerzas simples al nivel del estu

dio con la que se adquieren un nivel político más complejo con la que es básico y esencial para el político, la que se logra en el Distrito Federal, cabe destacar que este último sitio es esencial para el entrenamiento político-administrativo, ya que permite entablar relaciones con los miembros de la élite política que influyen de alguna manera - en el oscuro político localista además que facilita la administración en su manifestación más refinada utilizando técnicas de organización y de control más modernas.

CUADRO: 2.10

	CANTIDAD (N)	%
DECLARAN HABER TRABAJADO EN LA ADMINISTRACION MUNICIPAL	19	6.3
NO DECLARAN HABER TRABAJADO EN LA ADMINISTRACION MUNICIPAL	<u>282</u>	<u>93.7</u>
T O T A L	301	100.0

La centralización administrativa que rige en México, consiste en una serie de órganos, los cuales se ordenan, acomodan y articulan bajo un orden jerárquico previamente establecido por la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El reflejo más claro de esta situación se presenta en la designación que se lleva a cabo de los funcionarios públicos a nivel estatal y municipal.

En relación al número de funcionarios que han desempeñado cargos en la administración municipal en el presente sexenio encontramos que 19 personas (6,3%) sobre un total de 301, son las que declaran haber ocupado puestos en la administración municipal, esta situación pone de manifiesto el orden jerárquico a partir del presidente donde se persigue como objetivo unificar la decisión, el mando la acción y la ejecución de las disposiciones gubernamentales.

En México esta centralización indica la unidad y la subordinación a través de los cuales se implantan las líneas de autoridad y control, esto implica una serie de derechos y obligaciones entre los funcionarios que se expresan con el nombre de 2 "poderes", tales poderes generan una relación bilateral de los superiores a los inferiores con derechos correlativos y recíprocos. La cada vez más compleja actividad del Estado y la proliferación de servicios en un país, hace que su ad

ministración pública tienda a un aumento creciente de sus órganos. - Así el sistema político monopoliza el reparto de los puestos públicos a la élite emergente; regula mediante estudios e inversiones, las regiones de desarrollo y los grupos o sectores que se beneficiarán de él. Entendido de esta manera el hecho de ocupar o haber ocupado algún puesto en la administración municipal refleja una clara subordinación y acatamiento de las reglas del juego político, en la medida en que el funcionario se ve obligado a observar ciertas normas ya establecidas por sus superiores aunando a la experiencia acumulada, la lealtad y obediencia necesaria para obtener determinado puesto.

Es necesario destacar la importancia de combinar la experiencia en la movilización de las fuerzas políticas simples, al nivel del municipio, con la que se adquiere un nivel político más complejo al nivel de los estados, con la que es básica y esencial para el político; la que se logra en el Distrito Federal. Este último sitio es esencial para el entrenamiento político, ya que permite entablar relaciones con los miembros de la clase política que influyen en el ascenso político y facilita el contacto con los centros donde se ejerce la administración, en su manifestación más refinada utilizando técnicas de organización y de control más modernas. Las causas que originan los cambios al interior del gabinete, son entre otras la poca habilidad de los políticos para conciliar las demandas como común denominador en todos los casos.

Otra constante se observa en la forma en que se dirimen las rivalidades políticas, donde se recurre a la manipulación de ciertas áreas del país donde se ubican los principales centros productores.

Es conveniente señalar que sólo un reducido número de funcionarios públicos desempeñaron cargos dentro de la administración municipal,



esto podría explicarse de la siguiente manera: el ocupar un cargo de administración municipal constituye la base de una carrera política, ya que es a partir de aquí que los gobiernos estatales y municipales empiezan a establecer relaciones a nivel federal que más tarde les proporcionarían buenos resultados, esto es, a través de la negociación en cuanto al aumento presupuestal para cada una de las entidades establecen nexos con los funcionarios encargados de tomar decisiones de alto nivel. La mayor parte de los gobiernos estatales y municipales cuentan con recursos que no alcanzan para enfrentar los problemas más inmediatos como son: los de disponer de transporte público, caminos, vivienda, abastecimiento de agua y otros servicios de importancia primordial para las poblaciones locales. Los gobiernos estatales, a diferencia del gobierno local, que ha fortalecido su papel en la economía por medio del gasto deficitario financiado en el exterior no pueden solicitar créditos externos sin permiso de la Secretaría de Hacienda durante muchos años la mayoría de las carreteras y rutas aéreas empezaban y terminaban en la ciudad de México, como si se tratara de evitar que las regiones tuvieran comunicación directa.

Desde el punto de vista de la lealtad política esta se encauza muchas veces por vías regionales. La primera medida que toma un político de provincia con aspiraciones es la de encontrar alguier de su estado natal que le otorgue los recursos necesarios para adquirir ante la ciudadanía la legitimación de las actividades que viene realizando y de esta manera conciliar los intereses de las clases sociales en pugna dentro de su ámbito de competencia. Los favores recibidos por un político implican en cierta medida un compromiso político que en el futuro deberá ser correspondido.

Sin embargo es a partir de 1983 cuando Miguel de la Madrid iniciará

C U A D R O : 2 . 1 2

AREA ACTUAL CARGO ACTUAL	Presi- dencia Rep.	Secre- de la Def.Nac	Secre- de Marí	Con- trao. Gral.	SEMIP.	SCYT.	SEDUE.	STYPS.	D.D.F.	Procu. Gral. Repúbl.	Procu. Gral. Justic.	T O T A L
PRESIDENTE	1	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	1
SECRETARIOS	.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10
SUBSECRETARIOS	1	1	1	2	3	3	3	2	3	2	2	23
INTERMEDIO	.	.	.	1	.	.	.	2	.	1	1	5
OFICIAL MAYOR	.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10
INTERMEDIO	1	5	2	1	3	1	1	3	2	1	1	21
DIRECTOR GENERAL	4	20	12	11	20	37	27	19	52	14	11	227
SUBDIRECTOR	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	- -
JEFE DE DEPARTAMENTO	1	1	.	.	.	.	.	.	.	.	1	3
JEFE DE OFICINA	1	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	1
T O T A L	9	29	17	17	28	43	33	28	59	20	18	301

una reforma administrativa a nivel municipal que implicara transferir autoridad tanto de la ciudad de México como de las capitales de los estados a los municipios. De la Madrid, argumentando que la administración eficiente requería una mayor descentralización propuso que los estados administrarán el presupuesto general para educación, lo que en varios casos causó que se duplicarán o incluso triplicaran los recursos manejados por el gobernador. Sin embargo descentralización administrativa no es sinónimo de descentralización de poder.

Desde el punto de vista administrativo, algunos de los municipios pequeños son tan pobres que tienen que seguir dependiendo de los gobiernos estatales y los programas federales para obtener sus servicios básicos. Pero, desde el punto de vista político, tanto los gobiernos estatales como la ciudad de México están interesados en conservar el control del gasto de los municipios grandes por si estos llegaran a caer en manos de la oposición. De hecho algunos de los triunfos del PAN, partido de tendencia conservadora, en varias capitales de los estados del norte coincidieron con la reforma municipal y el gobierno tuvo que recurrir al fraude para impedir otras victorias de la oposición en ciudades de la frontera con Estados Unidos y próximas a la capital.

Por tanto el gobierno federal debe encontrar un equilibrio entre rendir el control político y alentar el resentimiento en la provincia y entre defender el interés nacional y adaptarse a las características y personalidad, diferentes de cada región.

CUADRO: 2.11

	CANTIDAD (N)	%
DECLARAN HABER REALIZADO PUBLICACIONES	99	32.9
NO DECLARAN HABER REALIZADO PUBLICACIONES	<u>202</u>	<u>67.1</u>
T O T A L	301	100.0

DEPENDENCIA	HAN ESCRITO EN REVISTAS ESPECIALIZADAS	SON AUTORES DE TEXTOS	TOTAL	%
PRESIDENCIA DE LA REP.	2	2	4	4.1
SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL	-	-	-	-
SECRETARIA DE MARINA	2	2	4	4.1
CONTRALORIA GENERAL	5	3	8	8.1
S.E.M.I.P.	7	8	15	15.1
S.C. y T.	15	8	23	23.2
S.E.D.U.E.	12	2	14	14.1
S.T. y P.B.	7	4	11	11.1
D.D.F.	4	3	7	7.1
PROCURADURIA GRAL. DE LA REP.	6	5	11	11.1
PROCURADURIA GRAL. DE JUSTICIA	<u>1</u>	<u>1</u>	<u>2</u>	<u>2.0</u>
T O T A L	61	38	99	100.0

La alfabetización y por consiguiente toda la tarea de educar es humanista en la medida que procure la integración del individuo a su realidad nacional, en la medida en que pueda crear en el educado un proceso de recreación, de búsqueda, de independencia y a la vez de solidaridad. Por ello la responsabilidad de los autores, ya sea de textos o revistas, ha sido y es el compromiso de orientar a la población contribuir a la defensa de la libertad de expresión y alentar el avance de la sociedad.

El hombre fue creado para comunicarse con los otros hombres, por esta razón, para sostener sus creencias y renovar sus fidelidades, como parte viva de la sociedad, requieren de una mejor calidad de la enseñanza, es decir, de una práctica de la libertad dirigida hacia la realidad a la que busca transformar.

El escribir en revistas o libros es transformar la realidad y el leer no es privilegio de algunos sino derecho fundamental y básico de todos los hombres, por ello, la tarea es generar condiciones propicias de innovación y compromisos sociales para enfrentar los efectos de la crisis y contribuir a superarla.

La importancia que adquiere el hecho de contar con publicaciones dentro del currículum de los funcionarios públicos, reside en que el funcionario que escribe libros o revistas especializadas dentro de su área de actividad o profesión, es catalogado como una persona de profundos conocimientos, lo que proporciona al individuo la oportunidad de dar a conocer en los medios intelectuales y políticos, sus ideas y pensamientos, para de esta manera ganar adeptos entre sus lectores haciendo crecer su popularidad en los medios laborales, académicos e intelectuales para la realización de sus objetivos políticos.

## CONCLUSIONES

En suma, recordando que el conocimiento científico tiene como propósito ser racional, sistemático y exacto, y como consecuencia de la contrastación de nuestro planteamiento del problema con nuestra aproximación teórica, así como con las experiencias previas de investigación en la materia, concluimos que en principio es necesario describir y explicar la definición, medios, máximas, prácticas, funciones, jerarquías, niveles de mando, sectores y categorías organizacionales de la élite política administrativa mexicana, para después indagar y analizar su origen social, geográfico y generacional su formación académica, su experiencia y especialización laboral, sus actividades políticas, intelectuales y gremiales, sus rasgos socioculturales, funcionales e ideológicos, así como su movilidad política vertical y horizontal, para finalizar con un diagnóstico global de su papel en los procesos de modernización nacional y política, y explicar su propio proceso de transformación.

Como se ha podido comprobar a lo largo de este estudio la élite político-administrativa mexicana está conformada por personas que ocupan los cargos de más alto nivel en la Administración Pública, ya sea que los hayan obtenido por nombramiento oficial o por elección popular, controlados por el sistema político vigente.

En este sentido las características de la élite político-administrativa mexicana pueden describirse de la siguiente manera: Los técnicos como han sido llamados actualmente, surgen de los estratos de clase media o de las fracciones de la clase dominante (fracciones económica, política, ideológica o tradicional); su reclutamiento se hace principalmente del sistema de educación superior o de la fracción financiera del sector privado; el principal criterio para la movilidad ascendente es la pertenencia de grupo, las habilidades

personales y las calificaciones profesionales, ya sean adquiridas por formación académica o entrenamiento posrevolucionario; los intercambios laterales tienden a tomar lugar a través de todas las organizaciones operativas de esta fracción, y aunque en menor medida con la fracción financiera del sector privado; las decisiones se toman en gran medida a través de reuniones de comité, orientadas ya sea a cumplir o, por el contrario, a evadir los requerimientos y recomendaciones del Fondo Monetario Internacional y del Banco Interamericano de Desarrollo; los técnicos responden principalmente a la línea conductora del estructuralismo y el monetarismo.

México tiene una élite en el poder, que, se presenta como un pequeño grupo de individuos que son capaces de transmitir el poder político por medio del patrocinio de carreras dentro de una generación que a su vez, patrocina las carreras de la siguiente.

El proceso de selección incluye los canales o caminos hacia los niveles más elevados que por lo común utilizan los líderes políticos potenciales quienes patrocinan a quienes llegan a las posiciones políticas de mayor nivel y los medios o cualidades que se constituyen en requisitos o calificaciones formales de los aspirantes.

Así todos los miembros de la élite político-administrativa son políticos pero no todos los políticos son sus miembros. En nuestro país, sin lugar a duda es el presidente la pieza clave del sistema político y tiene un enorme predominio sobre los otros elementos políticos que configuran al propio sistema.

En virtud de que los puestos elevados son conferidos exclusivamente y gracias al titular del Ejecutivo su apreciación se basa generalmente en el valor de lealtad personal y sin necesidad alguna de gozar de distinción peculiar en el campo que va a presidir, ya que resulta que los altos funcionarios públicos son vistos con respeto -



pero por razones indebidas, se respeta el temor al poder irrestricto, en lugar de respetar la dignidad del cargo, porque efectivamente, no se ha conservado esa dignidad a través de los sexenios.

La élite político-administrativa se singulariza por una experiencia, vocación, lógica y cultura de poder el cual se ejerce a través de - las organizaciones político gubernamentales y del PRI así, la burocracia de la Administración Pública y del partido, como cuadros administrativos y políticos intermedios son fundamentalmente el medio a través del cual la clase política mexicana ejerce su poder.

La máxima central de la élite-administrativa mexicana es que el ejercicio del poder se orienta a mantener la estabilidad política dentro de los márgenes del pacto social nacional, por lo que está obligada a considerar las demandas e intenciones de todos los grupos organizados de la sociedad civil, en un proceso de conciliación y concertación política que le evite presentarse, abiertamente, como partidaria de una sola clase o grupo social en el escenario político nacional.

En términos tradicionales, las principales prácticas de la élite administrativa son: la corrupción, el autoritarismo, el dedazo, el fraude electoral, el nepotismo, el compadrazgo, el padrinzago, el paisanaje, el amiguismo, el influyentismo, el burocratismo, el caciquismo, el feudalismo administrativo, el servilismo, el clientismo, el culto a los jefes, el dispendio, la improvisación, la irresponsabilidad, la inhibición, la cautela y el secreto.

En términos modernos, las prácticas más frecuentes son: la vocación la sensibilidad y la representatividad política, el arraigo e identificación social, el conocimiento de los problemas, así como, el orden, el cumplimiento, el compromiso doctrinario, la socialización, la autocrítica, el mérito institucional, el respeto a las jerarquías

el apego a normas y planes, el reclutamiento calificado, la experiencia, la profesionalización, la capacitación, la especialización, la disciplina, la eficiencia, la productividad y la moralidad.

En síntesis, la élite político-administrativa mexicana mezcla prácticas y hábitos culturales tradicionales y modernos que le permiten moverse en un espacio que asocia lo nuevo y lo viejo funcionalmente, - para si misma y para el conjunto social nacional.

El sexo masculino sigue predominando en la élite político-administrativa de México; la mujer está lejos de alcanzar cuantitativamente un espacio en los mandos superiores de la administración pública.

Los líderes políticos mexicanos, a pesar del reciente ingreso de mujeres y jóvenes son cada vez más homogéneos y una causa de esto es - la falta de permeabilidad en los canales de reclutamiento.

Como resultado de esta situación el sistema político mexicano se caracteriza por el personalismo y los grupos políticos el tipo de hombre y mujer que logran eventualmente llegar a la cima, surgen de - lugares urbanos, debido principalmente a la cercanía que se presenta y el acceso a los lugares de toma de decisiones más importantes, en particular si se les compara con el medio rural.

Así el origen geográfico de la élite refleja plenamente la fuerte - centralización que se da en las estructuras y procesos sociales económicos y políticos del país.

La urbanización del liderazgo mexicano parece haber ocurrido más rápidamente que en otras sociedades. En este sentido los antecedentes urbanos de los funcionarios públicos predominan más a medida que ascienden a cargos federales más importantes, a diferencia de los estatales o locales, o a posiciones de mayor influencia. En el grupo -

seleccionado la mayoría de los miembros de la élite nacieron en una capital estatal, y la mayoría en el Distrito Federal.

El grueso de la élite administrativa tiene entre los 37 y los 56 -- años de edad por lo que la edad promedio de los funcionarios es de 45 o 47 años por lo que está lejos de ser gerontocrática como de ser efebocrática.

La participación de jóvenes en el actual gabinete se ha visto afectada considerablemente en los últimos años debido a los fracasos sufridos en el régimen de Echeverría, no obstante los jóvenes han demostrado su capacidad profesional que en mucho ha contribuido al desarrollo del país.

La educación superior se ha convertido en un requisito para ocupar los puestos políticos más altos. Esto refleja una tendencia de profesionalización en la dirigencia política nacional.

Como hemos podido observar la Universidad Nacional Autónoma de México, ha funcionado como el sitio institucional más importante para el reclutamiento político, con toda claridad en forma desproporcionada numéricamente con respecto a otras instituciones educativas mexicanas, además podemos afirmar que ha formado gradualmente una alianza con la burocracia para conducir a los nuevos líderes políticos hacia la cúspide del poder político, reemplazando así a otras instituciones políticas de importancia, en particular a los sindicatos y los militares, con lo cual se ha reducido aún más la apertura.

Cabe destacar que los grupos profesionales dominantes son los abogados, los ingenieros y los economistas, egresados de la UNAM.

El intercambio entre profesores y estudiantes contribuye de manera significativa a la creación de la élite, que se perpetúa asimismo,

de hombres y mujeres que se distinguen en la enseñanza y en el desempeño de carreras públicas. En este sentido la educación universitaria es un requisito para ser admitido en la élite nacional, de ahí que el número de funcionarios que han realizado estudios de mayor valor académico se presente en el actual gabinete donde existe el más alto grado de profesionalización alcanzado, puesto que un mayor número de estudiantes es reclutado directamente para la burocracia federal, en vez de para el partido oficial, por las mismas dependencias con la ayuda de profesores y compañeros de estudio, y no por medio de representantes del partido oficial.

El gran número de políticos que cuentan con estudios de posgrado significa que la clase política es técnicamente calificada y especializada, que en su interior es elemento de competencia y mérito - el grado de estudios.

El mayor porcentaje de miembros de la clase política con estudios de doctorado los realizaron en la Universidad Nacional Autónoma de México.

Las carreras tradicionales continúan siendo las formaciones predominantes de los miembros de la clase política. Es significativo el predominio de los abogados, como también las proporciones de los economistas y contadores públicos. Tanto en el nivel de cursos y diplomados como en el de maestría, el lugar de estudios predominante son los Estados Unidos y el Extranjero.

La élite político administrativa relativamente se ha multidisciplinado y especializado. El grueso de los miembros de la élite cuentan con una vida media postuniversitaria de aproximadamente 26 años.

Prácticamente todos los miembros de la élite administrativa han ocupado cargos en el gobierno federal, lo que comprueba que los po-

líticos de más éxito cuentan con una carrera administrativa y/o de -  
elección a nivel nacional.

Los servidores públicos del sector central han tenido experiencia po-  
lítica, ocupando cualquiera de los cargos electorales que ofrece el  
sistema político mexicano.

Sin embargo se han formado fundamentalmente en la escalera jerárqui-  
ca de la administración pública federal y son pocos, relativamente,  
los que cuentan con experiencia en cargos de elección popular.

Entre los años sesenta y setenta la mayoría de los miembros de la -  
élite administrativa, ocuparon su primer cargo federal, lo que indica  
que tienen por lo menos 17 años de ejercicio profesional en el --  
sector público federal.

La mayoría de los miembros de la élite político-administrativa han -  
desarrollado actividades en los sectores privado o social, pero es -  
significativo que casi la mitad se han desenvuelto exclusivamente en  
el sector público, lo cual nos indica que existe algún tipo de servi-  
cio civil de carrera.

En el actual sexenio el tránsito sector privado y social - sector pú-  
blico ha sido mínimo, probablemente se haya reducido el intercambio  
de miembros y la mezcla de actividades en ellos.

Los resultados arrojados por el análisis de la afiliación política y  
la experiencia en cargos de elección popular nos muestra que ningún  
miembro de la élite político administrativa declaró pertenecer a otro  
partido que no fuera el PRI, con un promedio de militancia de 25 años,  
lo que refleja un conocimiento de los estrictos procesos y prácticos  
del partido.

El partido oficial sólo proporciona uno de los canales por medio de los cuales los líderes políticos alcanzan las posiciones más elevadas, y lo que es más significativo, a pesar de su dominio del sistema de partidos políticos, no es el canal más importante para llegar a las posiciones administrativas de mayor nivel.

Una de las características de la élite político-administrativa es - su vinculación al medio académico.

Los alumnos brillantes que se convierten en profesores pueden usar a la universidad en vez del partido o la burocracia, para promover sus carreras públicas. La necesidad de tener hombres capacitados, más que ningún otro factor contribuyó a la importancia de tener graduados universitarios en la élite política.

Casi la mitad de los miembros de la élite político-administrativa - cuenta con libros o ensayos publicados.

La mayoría de los funcionarios públicos pertenecen a academias, colegios y/o asociaciones científicas.

Un buen número de miembros de la élite administrativa han realizado viajes al extranjero y algunos hablan dos idiomas extranjeros, lo - cual revela la preparación exigida a los funcionarios para ser admitidos en la élite.

La Administración Pública trabaja en función casi exclusiva del aspecto personal, los puestos y funciones en un organismo, varían completamente dependiendo quién los desempeña, por lo que la organización es tan moldeable que hace perder cualquier orientación ideológica, tanto por lo que respecta a la forma de coordinar esfuerzos, como del objetivo que debe buscar esta acción conjunta.

Las recientes generaciones de líderes político administrativos no han creado nada nuevo en materia de selección de sus cuadros directivos, sino que han aprovechado una tradición de reclutamiento elitista, que se manifiesta en el criterio de selección vinculado más que nada a la necesidad de equilibrio y a la gratificación de apoyos recibidos entre la "élite gobernante" y quizás también a la necesidad de una imagen cuya protección ayude en la conciliación de los intereses sociales en pugna.

El reclutamiento político-administrativo, como proceso de selección de los nuevos dirigentes, selecciona entre varios millones de ciudadanos favorecidos socialmente y motivados políticamente a aquellos más aptos para alcanzar las posiciones con influencia nacional más significativa. El proceso de selección incluye los canales o caminos hacia los niveles más elevados que por lo común utilizan los líderes políticos potenciales, quienes son patrocinados por aquellas personas que ocupan las posiciones de mayor influencia en la pirámide del poder.

Un puesto político tiene un valor nulo en materia de prestigio profesional debido al procedimiento de nominación que ha permitido que cualquier persona lo ocupe, sin necesidad de requisito alguno en materia de conocimiento, experiencia, trato, interés o algo parecido.

Los ministros de un gabinete buscan convertirse en "presidenciables" para suceder al ejecutivo en funciones, únicamente a través de manipulaciones internas en el gobierno y en el partido oficial, basándose en relaciones personales individuales y de grupos de amigos de funcionarios.

Mientras la lealtad siga siendo un valor significativamente importante en el sistema mexicano, los grupos políticos, familiares y la

cooptación y las lealtades en conflictos que éstas originan, seguirán siendo una característica constante de los políticos. Lo importante es que cuanto mayor sea el número de veces que una persona de la élite política ha ocupado cargos, más frecuente será que sus parientes tengan puestos públicos. El mismo patrón se repite en algunos sexenios.

Las reglas del juego señalan que un elemento poderoso que contribuye a la cohesión interna es el otorgamiento de premios a las actitudes leales y el castigo a las desleales. El refuerzo de éstas a través del reparto de las diferentes escalas del poder o mediante el rechazo a la incorporación en el caso de la deslealtad, resulta la forma más oportuna de fomentar el sistema de camarillas políticas.

El sistema político mexicano está conformado por la continuación de un sistema de camarillas que influye directamente en las habilidades del presidente para seleccionar a las personas que ocuparán los cargos de alto nivel. El continuismo no se limite a los miembros identificables de las camarillas primarias y secundarias, sino que parece ser una característica de la mayoría de las personas que ocupan los cargos públicos.

Por otra parte la posibilidad de proporcionar una relativa movilidad a los aspirantes al poder, es un elemento adicional, pero esencial en el mantenimiento de la estabilidad política. Al satisfacer las expectativas de ascenso entre los distintos niveles políticos, durante la renovación periódica del grupo gobernante, el presidente alcanza a establecer el equilibrio interno.

En términos generales son estas las reglas que dictan el criterio de selección que cada presidente asimila de acuerdo a su estimación



particular. El cumplimiento en mayor o menor grado de los mismos - le permitirán ejercer su autoridad sin graves obstáculos internos.

Un rasgo curioso mantiene en gran medida su vigencia hasta la fecha y es de que en el proceso de selección del candidato a la presidencia no se eliminan las esperanzas de los demás políticos que participan en el proceso.

El apoyo del poder político exige, una adecuada gratificación que - se expresa mediante la aspiración de alcanzar un determinado status en la jerarquía del poder. Estas reglas no explícitas parecen constituir la base de la cooperación no conflictiva que todo presidente necesita adquirir antes de iniciar su autoridad y poder.

## A N E X O S

DIFERENCIACION Y EQUIVALENCIA ENTRE CARGOS PUBLICOS  
EN EL SECTOR CENTRAL

La notable diversidad de cargos que existen en la Administración Pública requiere para tratarlos en conjunto, diseñar una tabla de equivalencias. Para ello nos hemos servido de los organigramas del sector central.

El sector público tiene una estructura organizativa única, sin embargo hemos elaborado la tabla de equivalencias y una jerarquización administrativa tomando como base la estructura central a partir del nivel de analistas o auxiliares administrativos. Sin embargo para efectos de nuestro estudio empezaremos a clasificarlos en ocho rangos; 1.- Jefe de oficina 2.- Subdirector 3.- Direcciones Generales 4.- Intermedio 5.- Oficial Mayor 6.- Intermedio 7.- Subsecretarios 8.- Secretarios de Estado. Es a partir del rango en que ubicamos al titular que se ajustan los múltiples puestos. (Anexo).

La tabla no es la mejor de las posibles. Partimos de un criterio administrativo formal. Para diseñar una homologación más adecuada debería combinarse con un elemento más importante pero igualmente complejo, el político.

Aún cuando la estructura central es la misma para todas las secretarías, no todos los puestos son realmente semejantes, ya no sólo respecto al conjunto de organismos sino incluso dentro de cada una. Así tenemos que todas las direcciones en el sector central son --- equivalentes desde el punto de vista administrativo, no obstante es obvio que la Dirección de Crédito en la Secretaría de Hacienda o la de Inversiones Públicas en la de Programación, son más importantes que muchas otras dentro de sus dependencias, donde llegan a

equiparse con las subsecretarías y con relación de otros cargos de igual rango administrativo en otras instituciones.

En suma, hay otro tipo de equivalencias que solamente se conoce si se toma en consideración diversos factores y se analiza caso por caso.

Cabe destacar que la homologación que hemos diseñado (ninguna insistencia será excesiva a este respecto) sólo recoge la ubicación de los puestos, de ahí que pueda parecer inflexible. No obstante, intentar hacerla más precisa implica introducir consideraciones con un alto grado de riesgo, difíciles siempre de justificar. Aca so el procedimiento elegido adolezca de rigidez, pero por lo menos parte de una base objetiva, como es su localización administrativa. Pese a todo la tabla que hemos diseñado nos permite encontrar tendencias de movilidad ascendente aún cuando no sean todo lo deseablemente precisas. Esta elaboración nos ha permitido establecer - tanto el punto de llegada como el de partida.

En efecto la titularidad de la secretaría la consideramos siempre el más alto puesto a alcanzar y según la tabla partimos del nivel de analistas, sin embargo el análisis más serio debe hacerse a partir de las jefaturas de departamento. Esta decisión no es tan arbitraria como parece, ese puesto representa el más bajo en la división de responsabilidades y para alcanzarlo no se requiere una trayectoria claramente definida, exige un mínimo de requisitos, lo que no ocurre hacia arriba. Un jefe de departamento tiene como autoridad inmediata superior al subdirector de área y es, por tanto responsable tanto de una tarea administrativa específica como de un número determinado de empleados, entre ellos algún subjefe o jefes de sección.

Rango I

Puesto Base: Jefe de oficina

Puesto Equivalente: Secretario privado del Presidente

Rango II

Puesto Base: Subdirector

- Presidente de la junta de conciliación y arbitraje,  
Coordinador General de Central de Gestión.

Rango III

Puesto Base: Director General

- Categorías Equivalentes:
1. Delegado Político del Distrito Federal
  2. Director de Policía y Tránsito
  3. Visitador General de la República
  4. Inspector General del Ejército y Fuerza Armada
  5. Inspector General de Marina
  6. Coordinador General de Programación - Secretarial
  7. Coordinador General de Gestión
  8. Coordinador de la Unidad de Asuntos -- Laborales
  9. Vocal y Coordinador Ejecutivo de la - Comisión Nacional de Puesto.

Rango IV

Puesto Base: Intermedio

- Puesto Equivalente:
1. Presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo
  2. Subtesorero de Egresos
  3. Coordinador General de Delegaciones
  4. Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje

5. Presidente de la Comisión de los Salarios Mínimos
6. Contralor Interno
7. Coordinador General de Pol. Estudios - y Est. del Trabajo
8. Proc. General de la Defensa del Trabajo
9. Contralor General
10. Contralor Sectorial

**Rango V**

**Puesto Base: Oficial Mayor**

- Puesto Equivalente:**
1. Contralor Interno
  2. Presidente de la Comisión de Abasto - de Bienes Nacionales

**Rango VI**

**Puesto Base: Intermedio**

- Puesto Equivalente:**
1. Coordinador General de Comisiones
  2. Comandante de la Fuerza Aérea
  3. Presidente del Supremo Tribunal Militar
  4. Jefe del Estado Mayor
  5. Procurador General de Justicia Militar
  6. Comandante General de la Armada de México
  7. Jefe del Estado Mayor de la Armada

**Rango VII**

**Puesto Base: Subsecretario**

- Puestos Equivalentes:**
1. Secretario Particular del Presidente
  2. Jefe del Estado Mayor Presidencial

3. Secretario General de Gobierno "A" y -  
"B" del Departamento del Distrito Fede  
ral.
4. Primer Subprocurador General de la Re-  
pública
5. Segundo Subprocurador de la Proc. Gene  
ral de la República

Rango VIII

Puesto Base: Secretario

- Puestos Equivalentes:
1. Jefe del Departamento del Distrito Fede  
ral
  2. Procurador General de la República
  3. Procurador General de Justicia del Dis  
trito Federal.

CABINETE DE MIGUEL ALEMAN  
1946 - 1952

NOMBRE	PROFESION	EDAD	LUGAR DE NAC.	OCUPACION CIVIL	PUESTO POLITICO ANT.	PUESTO DURANTE EL REGIMEN	AÑOS DE ACTIVIDAD POLITICA
HECTOR PEREZ MARTINEZ	ODONTOLOGO	40	CAMPECHE		SUBSEC. GOVERN.	SRIO. DE GOBIERNO	
JAIHE TORRES BODET	ABOGADO	44	D.F.	CATEDRATICO	SRIO. EDUCACION	SRIO. DE REL. EXT.	
RAMON BETETA	ABOGADO Y C.C.	46	D.F.		SUB HACIENDA	SRIO. DE HACIENDA	
NAZARIO ORTIZ GARZA	INDUSTRIAL	54	COAHUILA	EMPRESARIO	GERENTE NAL. REGU LADORA	SRIO. DE AGRIC.	
ADOLFO ORIVE DE ALBA	INGENIERO	38	D.F.		COMISION NAL. DE IRRIGACION	SRIO. DE REC. HIDRAULICOS	
GILBERTO LI LIMON	MILITAR	51	SONORA		SUB. DE DEFENSA	SRIO. DE DEFENSA	
ANDRES SIERRA ROJAS	ABOGADO	42	CHIAPAS	CATEDRATICO	JEFE DEL DEPTO. DE TRABAJO	SRIO. DE TRABAJO	
AGUSTIN GARCIA LOPEZ	ABOGADO	46	EDO. DE MEX.	CATEDRATICO	DELEGADO DE LA OFN. INTERNACIONAL DEL TRABAJO	SRIO. DE COMUNICACION Y OBRAS PUBLICAS	
RAFAEL P. GAMBOA	MEDICO	49	CHIAPAS		PRESIDENTE DEL PRI	SRIO. DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA	
MANUEL GUAL VIDAL	ABOGADO	44	CAMPECHE	CATEDRATICO	PRESIDENTE DEL MONTE DE PIEDAD	SRIO. DE EDUCACION	
ANTONIO RUIZ GALINDO	INDUSTRIAL	43	VERACRUZ	EMPRESARIO		SRIO. DE ECONOMIA	
LUIS SCHUFELBERGER ALATORRE	MILITAR				ARMADA	SRIO. DE MARINA	
FERNANDO CASAS ALEMAN	ABOGADO	41	VERACRUZ		SUBSRIO. DE GOBIERNO	GOBERNADOR DE D.F.	
MARIO SOUZA	ABOGADO	43	VERACRUZ	CATEDRATICO	SBSRIO DE ECONOMIA	JEFE DEL DEPTO. DE AGRICULTURA	
ALFONSO CASO	ABOGADO	50	D.F.	CATEDRATICO RECTOR UNAM	OFICIAL MAYOR DE GOBIERNO DEL D.F.	SRIO. DE BIENES NACIONALES	



NOMBRE	PROFESION	EDAD	LUGAR DE NAC.	OCUPACION CIVIL	PUESTO POLITICO ANT.	PUESTO DURANTE EL REGIMEN	AÑOS DE ACTIVIDAD POLITICA
RODOLFO SANCHEZ TABOADA	MILITAR	57	PUEBLA		ENCARGADO DE LA CAMPAÑA ELECTORAL DE A. RUIZ CORTINES	SRIO. DE MARINA NACIONAL	6
ERNESTO P. URUCHURTU	ABOGADO	44	SONORA		SRIO. DE GOBERNACION	JEFE DEL DEPTO. DEL D.F.	15
CASTULO VILLASEÑOR	ING. CIVIL					JEFE DEL DEPTO. AGRARIO	

(1) POSTERIORMENTE SE TRANSFORMA EN LA SRIA, DEL PATRIMONIO NACIONAL

(2) LA SRIA. DE ECONOMIA PASA A SER LA SRIA, DE INDUSTRIA Y COMERCIO.

ADOLFO RUIZ CORTINES  
1952 - 1958

NOMBRE	PROFESION	EDAD	LUGAR DE NAC.	OCUPACION CIVIL	PUESTO POLITICO ANT.	PUESTO DURANTE EL REGIMEN	AÑOS DE ACTIVIDAD POLITICA.
GUILLERMO AGUILAR Y M.	ABOGADO				DIPUTADO FEDERAL	PROC. DEL D.F.	
ANTONIO CARRILLO FLORES	ABOGADO	52	D.F.	CATEDRATICO Y DIR. DE LA ESC. DE JURISPRUDENCIA.	DIR. DE NAL. FINANCIERA	SRIO. DE HACIENDA	22
ANGEL CARBAJAL	ABOGADO	52	VERACRUZ	CATEDRATICO	SRIO. DE BIENES NALES.	SRIO. DE GOBERNACION	6
JOSE ANGEL CENICEROS	ABOGADO	52	DURANGO	PERIODISTA Y CATEDRATICO	PROC. DEL D.F.	SRIO. DE EDUC. PUB.	17
GILBERTO FLORES MUÑOZ	NO TIENE	44			GOBERNADOR DE NAVARIT	SRIO. DE AGRIC. Y GANADERIA	22
EDUARDO CHAVEZ	INGENIERO CIVIL	54	D.F.		VOCAL SRIO. DE LA COM. DE TEPALCATEPEC	SRIO. DE RECURSOS HIDRAULICOS	22
CARLOS FRANCO SODI	ABOGADO	45	OAXACA	CATEDRATICO	PROC. DE JUSTICIA DEL D.F.	PROC. DE LA REP.	
CARLOS LAZO	ARQUITECTO	38	D.F.		OFICIAL MAYOR DE LA SRIA. DE BIENES NAL.	SRIO. DE COM. Y OBRAS PUBLICAS,	6
JOSE LOPEZ LIRA	ABOGADO		GUANAJUATO	SRIO.GRAL. DE LA U.N.A.M.	SRIO. GRAL. DE GOB. EN VARIOS ESTADOS.	SRIO. DE BIENES NACIONALES. (1)	33
ADOLFO LOPEZ MATEOS	ABOGADO	43	EDO. DE MEX.		SRIO. GRAL. DEL PRI	SRIO. DEL TRABAJO Y PREV. SOCIAL	
GILBERTO LOYO	ABOGADO Y EC.	51	VERACRUZ	CATEDRATICO Y DIR. DE LA ESC. DE EC.		SRIO. DE EC. (2)	
IGNACIO MORONES PRIETO	MEDICO		NUEVO LEON	RECTOR DE LA UNIV. AUT. DE POTOSI	OFICIAL MAYOR DE LA S.S.A.	SRIO. DE S.S.A.	
LUIB PADILLA NERVO	ABOGADO	58	MICHOCAN		DELEGADO DE MEXICO ANTE LAS NAC. UNIDAS Y PRESIDENTE DE LA MISMA ASAMBLEA	SRIO. DE RELACIONES EXTERIORES.	14
MATIAS RAMOS SANTOS	MEDICO		NUEVO LEON			SRIO. DE LA DEF. NAL.	14
ENRIQUE RODRIGUEZ CANO	EST.INTERMEDIOS	41	VERACRUZ		OF. MAYOR DE LA SRIA. DE GOBERNACION	SRIO. DE LA PRESIDENCIA.	6

NOMBRE	PROFESION	EDAD	LUGAR DE NAC.	OCUPACION CIVIL	PUESTO POLITICO ANT.	PUESTO DURANTE EL REGIMEN	AÑOS DE ACTIVIDAD POLITICA.
ANTONIO ROCHA CORDERO	ABOGADO	52	S.L.P.	CATEDRATICO	DIPUTADO FEDERAL	PROC.GRAL. DE JUST. DE LA REP.	
AGUSTIN SALVAT RODRIGUEZ.	ABOGADO	56	VERACRUZ		TESORERO DEL PRI	JEFE DEL DEPTO. DE TURISMO	20
GILBERTO SUAREZ TORRES	ABOGADO	52	OAXACA	CATEDRATICO	SUBPROC.GRAL. DE JUSTICIA DE LA REP.	PROC.GRAL. DE JUST.Y TERRITORIO FEDERAL DEL D.F.	24
ERNESTO P. URUCHURTU	ABOGADO	52	SONORA	ABOGADO CIVIL	JEFE DEL DEPTO. DEL D.F.	JEFE DEL D.D.F.	18
GILBERTO VALENZUELA	ING. CIVIL	42	D.F.	ING. EN CONST.	SUBDIR.DE OBRAS PUB.	SRIO.DE OBRAS PUBLICAS	5
ANTONIO VAZQUEZ DEL MERCADO.	ALMIRANTE	61	D.F.		DIR.GRAL.DE PESCA E IND. CONEXAS	SRIO.DE MARINA	23
AGUSTIN YAREZ DELGADILLO	ABOGADO	60	JALISCO	CATEDRATICO ESCRITOR DIR. DE INST. EDUCATIVAS.	SRIO. DE LA PRESIDENCIA	SRIO. DE EDUC. PUBLICA	11

GABINETE DE ADOLFO LOPEZ MATEOS  
1958 - 1964

NOMBRE	PROFESION	EDAD	LUGAR DE NAC.	OCUPACION CIVIL	PUESTO POLITICO ANT.	PUESTO DURANTE EL REGIMEN	AÑOS DE ACTIVIDAD POLITICA
JOSE ALVAREZ AMEZQUITA	MEDICO	47	D.F.	MEDICO	DIR. DE SERVS. MEDICOS DE LA SRIA DEL TRABAJO	SRIO. DE SALUBRIDAD Y ASUTENCIA	
ROBERTO BARRIOS CASTRO	PROFR. NORMALISTA	48	EDO. DE MEX.	MAESTRO	DELEGADO DEL COMITE EJECUTIVO DEL PRI	JEFE DEL DEPTO. AGRARIO	20
JAVIER BARRIOS SIERRA	ING. CIVIL	43	D.F.	CATEDRATICO EJEC. EN EMP.PRIV. E - INV. DE ING.	DIRECTOR DE LA ESC. NAL. DE ING. DE LA UNAM	SRIO. DE COMUN. Y OBRAS PUBLICAS	20
EDUARDO BUSTAMANTE V.	ABOGADO	54	OAXACA		SUBSECRETARIO DE HAC. Y CREDITO PUBLICO	SRIO. DE BIENES NALES. E INSPECCION ADMA. (1)	31
WALTER BUCHAMAN	ING.MEC.ELECTRICISTA	52	GUANAJUATO	CATEDRATICO	SUBSRIO. DE COM. Y OBRAS PUBLICAS	SRIO DE COMUNICACION Y TRANSPORTE	
ALFREDO DEL MAZO VELEZ	INGENIERO	54	EDO. DE MEX.		SENADOR	SRIO DE REC.H.	16
GUSTAVO DIAZ ORDAZ	ABOGADO	47	PUEBLA	ABOGADO CIVIL	OFICIAL MAYOR DE LA SRIA. GOB.	SRIO. DE GOBERNACION	26
ALFONSO GARCIA GONZALEZ	ABOGADO		EDO. DE MEX			JEFE DEL DEPTO DE TURISMO	
SALOMON GONZALEZ BLANCO	ABOGADO	56	CHIAPAS	CATEDRATICO	SUBSRIO. DEL TRABAJO Y PREV. SOCIAL	SRIO DEL TRABAJO Y PREV. SOCIAL	23
FERNANDO LOPEZ ARIAS	ABOGADO	53	VERACRUZ		SUBSRIO. DE LA SEC. DE BIENES NALES. INSP. ADUANAL	PROCURADOR GRAM.	15
DONATO MIRANDA FONSECA	ABOGADO Y PROFR.NORMALISTA	50	GUERRERO		PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUP.DE JUSTICIA DEL. DIST. Y TERRITORIO FED.	SRIA. DE LA PRESIDENCIA	
AGUSTIN OLACHEA AVILES	GENERAL DE DIVISION	65	BAJA CALIFORNIA		PRESIDENTE DEL CEN DEL PRI	SRIO. DE LA DEFENSA NACIONAL	33

NOMBRE	PROFESION	EDAD	LUGAR DE NAC.	OCUPACION CIVIL	PUESTO POLITICO ANT.	PUESTO DURANTE EL REGIMEN	AÑOS DE ACTIVIDAD POLITICA
ANTONIO ORTIZ MENA	ABOGADO	50	CHIHUAHUA		DIRECTOR DEL IMSS	SRIO. DE FAC. Y C.P.	26
JULIAN RODRIGUEZ ADAME	ING. AGRONOMO	54	HIDALGO	DIR. DE UNA ESC. AGRICOLA	SENADOR	SRIO. DE AGRICULTURA Y GANADERIA	11
FERNANDO ROMAN LUGO	ABOGADO	42	GUERRERO	CATEDRATICO	SUBSRIO. DE GOB.	PROC. GRAL. DE JUSTICIA DEL DIST. Y TERRITORIO FEDERAL	10
RAUL SALINAS LOZANO	LICENCIADO EN ECONOMIA	41	NUEVO LEON		PRESIDENTE DE LA COM.NAL DE INV.	SRIO. DE ECONOMIA (2)	6
MANUEL J. TELLO		59	ZACATECAS		EMBAJADOR DE MEXICO EN E.U.	SRIO. DE RELACIONES EXTERIORES	23
JAIME TORRES BODET	ABOGADO	56	D.F.	ESCRITOR	EMBAJADOR DE MEXICO EN FRANCIA	SRIO. DE EDUC. PUBLICA	36
ERNESTO P. URUCHURTU	ABOGADO	52	SONORA	ABOGADO CIVIL	JEFE DEL D.D.F.	JEFE DEL D.D.F.	21
MANUEL ZERMEÑO A.	ALMIRANTE	57	JALISCO		EMBAJADOR DE MEXICO EN NORUEGA	SRIO. DE MARINA NAL.	

1. SE CONVIERTE EN LA SRIA. DEL PATRIMONIO NACIONAL.
2. SE CONVIERTE EN LA SRIA. DE INDUSTRIA Y COMERCIO.

EL GABINETE DE GUSTAVO DIAZ ORDAZ  
1964 - 1970

NOMBRE	PROFESION	EDAD	LUGAR DE NAC.	OCUPACION CIVIL	PUESTO POLITICO ANT.	PUESTO DURANTE EL REGIMEN	AÑOS DE ACTIVIDAD POLITICA
ROBERTO AGUIRRE P.	ING. AGRONOMO	45	OAXACA		DIPUTADO FEDERAL	JEFE DEL DEPTO. DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION	11
OCTAVIO CAMPOS SALAS	LIC. EN ECONOMIA.	48	S.L.P.	CATEDRATICO Y DIR. DE ESCUELA	SUBDIR. DE ING. MERC. DE LA SRIA. DE HAC.	SRIO. DE INDUSTRIA Y COMERCIO.	
ANTONIO CARRILLO FLORES	DR. EN DERECHO	55	D.F.	CATEDRATICO Y ESCRITOR	EMBAJADOR DE MEXICO EN WASHINGTON	SRIO. DE RELACIONES EXTERIORES.	14
ALFONSO CORONA DEL ROSAL	ABOGADO Y GENERAL	58	HIDALGO		PRESIDENTE DEL PRI.	SRIO. DE PATRIMONIO NACIONAL.	26
LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ	ABOGADO	42	D.F.		SUBSRIO. DE GOBERNACION	SRIO. DE GOBERNACION	18
MARCELINO GARCIA BARRAGAN	GENERAL	69	JALISCO			DEFENSA NACIONAL.	21
JUAN GIL PRECIADO		55	JALISCO	CATEDRATICO DIR. DE INST. EDUC.	GOBERNADOR DE JALISCO	SRIO. DE AGRIC. Y GANADERIA	32
SALOMON GONZALEZ BLANCO	DR. EN DERECHO	62	CHIAPAS	CATEDRATICO	SUBSRIO. DE LA SRIA. DE TRAB. Y PREV. SOCIAL	SRIO. DEL TRABAJO Y PREV. SOCIAL	30
JOSE HERNANDEZ TERAN	ING. CIVIL	43	YUCATAN	CONSULTOR INDUSTRIAL	CONST. DEL FERROCARRIL CHIH. PAC. DE LA S.O.P.	SRIA. DE RECURSOS HIDRAULICOS.	20
HUGO B. MARGAIN	ABOGADO	51	D.F.		SUBSRIO. DE IND. Y COMERCIO	SRIO. DE HAC. Y C.P.	12
EMILIO MARTINEZ MANATOU	MEDICO	45	TAMAULIPAS	MEDICO	SENADOR	SRIO. DE LA PRESIDENCIA	13
RAFAEL VALLE MORENO	MEDICO MILITAR	47	PUEBLA	MEDICO	SRIO. DE ACCION NAL. DEL CEN. DEL PRI.	SRIO. DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA	6
ANTONIO ORTIZ MENA	ABOGADO	56	CHIHUAHUA	ABOGADO	SRIO. DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.	SRIO. DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	18
JOSE ANTONIO PADILLA S.	INGENIERO	42	S.L.P.	CATEDRATICO DIR. DE ESC. E INVESTIGADOR	DIRECTOR DEL I.P.N.	SRIO. DE COMUNIC. Y TRANSPORTE	6

NOMBRE	PROFESION	EDAD	LUGAR DE NAC.	OCUPACION CIVIL	PUESTO POLITICO ANT.	PUESTO DURANTE EL REGIMEN	AÑOS DE ACTIVIDAD POLITICA
FRANCISCO GONZALEZ DE LA VEGA	ABOGADO	42	VERACRUZ	CATEDRATICO	JUEZ PENAL	PROC. GRAL. DE LA REPUBLICA	
CARLOS FRANCO SODI	ABOGADO	42	OAXACA	CATEDRATICO	DIRECTOR DEL DIARIO OFICIAL	PROCURADOR DE JUSTICIA DEL DF	
ANTONIO DIAZ LOMBARDO	INDUSTRIAL	45		EMPRESARIO	DIR. DEL BANCO DE TRANSPORTES	DIRECTOR DEL INSS	
ANTONIO BERNUDEZ	INDUSTRIAL	45	CHIHUAHUA	EMPRESARIO	SENADOR	GERENTE GRAL. DE PETROLEOS	
MANUEL R. PALACIOS	ABOGADO	42	OAXACA	CATEDRATICO	SENADOR	GERENTE GRAL. DE FERROCARRILES	

\* FUENTE: ARCHIVO DE EXCELSIOR Y REVISTA TIEMPO

(LENER 216-217)

EL GABINETE DE LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ  
1970 - 1976

NOMBRE	PROFESION	EDAD	LUGAR DE NAC.	OCUPACION CIVIL	PUESTO POLITICO ANT.	PUESTO DURANTE EL REGIMEN	AÑOS DE ACTIVIDAD POLITICA.
MANUEL BERNARDO AGUIRRE			CHIHUAHUA	AGRICULTOR Y GANADERO	PRESIDENTE DE LA GRAN CAM. DE LA CAMARA DE - SENADORES.	SRIO. DE AGRIC. Y GANADERIA	40
VICTOR BRAVO AHUJA	ING. MECANICO ELECTRICISTA	52	OAXACA	CATEDRATICO Y RECTOR	GOBERNADOR DE OAXACA	SRIO. DE EDUC. PUB.	12
LUIS ENRIQUE BRACAMONTES	INGENIERO	47	JALISCO	INGENIERO	SUBSRIO. DE O. PUB. Y DIR. DE LA CD. IND. DE CUERNA VACA.	SRIO. DE OBRAS PUB.	18
LUIS MARIO BRAVO CARRERA	ALMIRANTE	68	OAXACA		OFICIAL MAYOR DE LA SRIA. DE MARINA	SRIA. DE MARINA	
HUGO CERVANTES DEL RIO	ABOGADO	43	D.F.	CATEDRATICO	GOBERNADOR DE BAJA CALIF.	SRIO. DE LA PRESIDENCIA	19
HERMENEGILDO CUENCA DIAZ	GENERAL DE DIVISION	68	D.F.		SENADOR POR BAJA CALIF.	SRIO. DE LA DEF. NAL.	19
HORACIO FLORES DE LA PEÑA	LIC. EN EC.	47	COAHUILA	CATEDRATICO Y DIR. DE LA AC. DE EC. DE LA U.N.A.M.	DIR. DE CONTROL Y VIG. EN LA SRIA. DEL PATRIMONIO NAL.	SRIO. DEL PATRIMONIO NACIONAL.	26
BENIGNO GARCIA RAMIREZ	DR. EN DERECHO	32	JALISCO			PROCURADOR GRAL. DE DIST. Y TERRITORIOS FEDERALES	
AUGUSTO GOMEZ VILLANUEVA	LIC. EN CIENCIAS SOCIALES	40	AGUASCALIENTES	CATEDRATICO	SENADOR POR AGS.	JEPE DEL DEPTO. DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION	
RAPHAEL HERNANDEZ OCHOA	ABOGADO	55	VERACRUZ		SUBSRIO. DE GOB.	SRIO. DE TRABAJO Y PREV. SOCIAL	
JORGE JIMENEZ CANTU	MEDICO	56	D.F.		SRIO. GRAL. DEL EDO. DE MEXICO.	SRIO. DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA	13
HUGO B. MARGAIN	DOCTOR EN DERECHO	57	D.F.	ESCRITOR Y CATEDRATICO	SUBSRIO. DE IND. Y COMERCIO	SRIO. DE HAC. Y C.P.	19



NOMBRE	PROFESION	EDAD	LUGAR DE NAC.	OCUPACION CIVIL	PUESTO POLITICO ANT.	PUESTO DURANTE EL REGIMEN	AÑOS DE ACTIVIDAD POLITICA
ALFONSO MARTINEZ DOMINGUEZ.		48	NUEVO LEON		PRESIDENTE DEL CEN. PRI.	JEFE DEL D.D.F.	33
EUGENIO MENDEZ DOCURRO	ING.MEC.ELECT.	47	VERACRUZ	CATEDRATICO	SUBSRIO. DE COM. Y TRANSPORTES.	SRIO. DE COM. Y TRANSPORTE.	17
MARIO HOYA PALENCIA	ABOGADO	37	D.F.		SUBSRIO. DE GOBERNACION	SRIO. DE GOBERNACION	11
AGUSTIN OLACHEA BORBON	LIC. EN ECONOMIA.	37	BAJA CALIF.	INVESTIGADOR Y ESCRITOR		JEFE DEL DEPTO. DE TURISMO	16
EMILIO O. RABASA	DR. EN DERECHO	45	D.F.	ESCRITOR Y CATEDRATICO.	EMBAJADOR DE MEXICO EN ESTADOS UNIDOS	SRIO. DE REL. EXTERIORES.	
LEANDRO ROVIJOSA WADE	ING.CIVIL	50	TABASCO	INGENIERO	DIR.DE OBRAS MARITIMAS DE LA SRIA. DE MARINA	SRIO. DE REC. HIDRAULICOS	
JULIO SANCHEZ VARGAS	ABOGADO	56	VERACRUZ		SUBSRIO.GRAL. DE LA REPUBLICA.	PROC.GRAL. DE LA REP.	14
CARLOS TORRES MANZO	LIC. EN ECONOMIA	47	MICHOACAN	CATEDRATICO		SRIO. DE IND. Y COMERCIO	

## N O T A S

### CAPITULO I

1. Pareto, Vilfredo, Sociological Writings (Frederick A. Pareger, Publishers, New York 1966). pp. 248.
2. Mosca, Gaetano the Ruling Class (Arthur Livingston, ed. Macgraw hill Book co. New York 1939). pp. 50.
3. *Ibid.* p. 53.
4. Marletti, Carlo. Clases y Elites Políticas: teorías y análisis (en Alberón Francesco. Cuestiones de Sociología, Ed. Herder Barcelona 1971). p. 916.
5. Michels, Robert. Los Partidos Políticos (Amorrortu editores, - Buenos Aires Argentina, 1969). p. 13.
6. Weber, Max. Economía y Sociedad (Fondo de Cultura Económica, - México, D.F. 1969). p. 170.
7. Sirvent, Carlos. La Burocracia (Edicol, S.A. ANUIEES México, - D.F. 1977). p. 17.
8. Weber, op. cit. p. 58.
9. Mills, C. Wright. La élite en el poder (Fondo de Cultura Económica, México, D.F. 1978). p. 22.
10. *Ibid.* p. 17.

11. Ibid. p. 27.
12. Smith, Peter H. Los laberintos del Poder (Ed. Colegio de México, México, D.F. 1982). p. 215.
13. Bartra, Roger. Breve diccionario de Sociología Marxista (Editorial Grijalbo, México, D.F. 1973). p. 120.

## CAPITULO II

1. Flores Olea, Víctor. "Notas Sobre Política Mexicana" (en: Revista Nueva Política, Vol. I. 1976). p.
2. Linz, Juan. "Una teoría del régimen autoritario. El caso de España" Akal editor, Madrid, España, 1978). p. 212.
3. Ibid. 165-188.
4. Brandenburg, Frank. "The making of Modern Mexico". (Prentice Hall Inc. Englewood Cliffs, New Jersey, 1964). p. 1959
5. Córdoba, Arnaldo. "La Formación del Poder Político en México". (Ed. ERA, México, D.F., 1980). p. (9)
6. Reyna, José Luis. "Movilización y participación Política" Discusión de algunas hipótesis para el caso mexicano en el perfil de México 1980. Vol. 3. México, 1979.

7. Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo" Editorial Porrúa, S.A. México, D.F., 1981). p. 50.
8. Ibid. 50.
9. Córdoba, Arnaldo. op. cit. p. 45
10. González Casanova, Pablo. "La democracia en México" (Ed. ERA México, D.F., 1982). p. 30.
11. Ibid. p. 32.
12. Ibid. p. 32.
13. Ibid. p. 33.
14. Acosta Romero, op. cit. p. 58.
15. Ibid. p. 59.
16. Calderón, José María. "Génesis del Presidencialismo en México" (Ed. El Caballito, México, D.F., 1972). p. 20.
17. Ibid. p. 2.
18. Córdoba, Arnaldo. op. cit. p. 56
19. Goodspeed, Stephen. "El Papel del Jefe del Ejecutivo en México". (Secretaría de la Presidencia, México, D.F., 1976).

20. Haricou, André. "Institutions Politiques et Droit Constitutionnel". (Precis Domat Editions Montchrestien, Paris, 1972). p. 158-160.
21. Chanes Nieto, José. "Estructura Administrativa y Poder Político. El Papel del Ejecutivo en México". (Revista de Política y Administración UNAM, México, 1973).
22. Cosío Villegas, Daniel. "El Sistema Político Mexicano". (Ed. Joaquín Mortiz, México, D.F., XII Edición, 1979). p. 29.
23. Ibid. p. 32.
24. González Casanova, Pablo. "La Democracia en México". (Ed. ERA México, D.F., 1978). p. 36.
25. Ibid. p. 37.
26. Cosío Villegas, op. cit. p. 27.
27. Córdoba, Arnaldo, op. cit. p. 57
28. Cosío Villegas, op. cit. p. 24.

### CAPITULO III

1. Jiménez Castro, Wilburg. "Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa". (Ed. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1966). p. 17.

2. Galván Escobedo, José. "Tratado de Administración General" - (Publicaciones ESAPAC, San José, Costa Rica 1962). p. 19.
3. Wilson.
4. Landis, James W. "El Poder Administrativo". (Ed. De Palma, - Buenos Aires, Argentina, 1951).
5. Pérez Rodríguez, Carolina. "Historia de las Ideas sobre la Administración Pública". (Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, Vol. I. 1968-1969. Facultad de Derecho Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1971). p. 197.
6. Acosta Romero, op. cit. p. 63.
7. Rives Sánchez, Roberto. "Elementos para un Análisis histórico de la Administración Pública Federal en México. 1821-1940". - (Ed. INAP. México, D.F., 1984). p. 175.
8. Ibid. p. 24.
9. Carrillo Castro, Alejandro. "La reforma Administrativa en México". (Ed. INAP. México, D.F., 1975). p. 78
10. Ibid. p. 81
11. Rives Sánchez, op. cit. 16
12. Ibid. p. 17.
13. Ibid. p. 17.

14. Ibid. p. 19.
15. Ibid. p. 25.
16. Córdoba, Arnaldo, op. cit. p. 262
17. Rives op. cit. p. 261
18. Leyes y Códigos de México "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" (Colección Porrúa, México, D.F., 1982). p. 91. 92 y 93.
19. Gobierno Federal "Manual de Organización del Gobierno Federal" (1982). p. 66.

#### CAPITULO IV

1. Carrillo Castro, op. cit. p. 19.
2. Op. cit. 19.
3. Colegio de México "Historia General de México "El liberalismo Triunfante (Cap. XII Tomo II 1969). p. 928
4. Alonso, Jorge "La dialéctica. Elite en México (Ed. Casa Chata 1980). p. 199.
5. Ugalde, Antonio. "Power and Conflict in a Mexican Community (Al burquerque, University of New Mexico, Press 1970) p. 18.

6. Brandenburg, Frank. "The Making of Modern Mexico" Prentice -- Hall Inc. Englewood Cliffs, New Jersey 1964). p. 5
7. Hernández.
8. Brandenburg, op. cit. p. 4.
9. Brandenburg, op. cit. p. 4.
10. Op. cit. p. 5
11. Furtak, Robert "El Partido de la Revolución y la Estabilidad - Política en México" (F.C.P. 5 UNAM 1974). p. 156.
12. Idem. 156
13. Smith, Peter H. "Continuidad y cambio dentro de la "Elite Política Mexicana)" (Revista de Política y Administración No. 2 -- 197, p. 166.
14. Hernández Rodríguez, Rogelio. "Formación y Trayectoria de los Secretarios de Estado en México, 1946-1982 (FLACSO, México, - D.F., 1985). p. 38.
15. Smith Peter A. "Los Laberintos del Poder" (Ed. Colegio de México 1982). p. 19.
16. Camp. Roderic Ai "Los Líderes Políticos de México: su Educa--  
- ción y Reclutamiento" (Ed. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1983). p. 190.
17. Ibid p. 27.



## CAPITULO V

1. Forsthoff, Ernest. "Tratado de Derecho Administrativo" (1954) p. 558.
2. Harris, J.P. "La Dinámica Della Publica Administrazion Nello - Estado Contemporaneo (Bolonia Paris 1957). p. 27-28
3. Acosta Romero Miguel, op. cit. p. 67.
4. Ibid. 68.
5. Ibid. 68.
6. Ibid. 69.
7. Ibid. 197.
8. Ibid. 197.
9. Ibid. 168.

## SEGUNDA PARTE

### CAPITULO VI

1. Hernández Rodríguez, Rogelio. "Formación y Trayectoria de los Secretarios de Estado en México, 1946-1982" (FLACSO, México, D.F., 1985). p. 85.

2. Ibid p. 27.
3. Carpizo Mc Gregor, Jorge. "El Presidencialismo en México" (Ed. Siglo XXI. México, D.F., 1979). p. 79.
4. Ibid. 24.
5. Manuel Camacho citado por Carpizo (El Presidencialismo en México, Ed. Siglo XXI. México, D.F., 1979). p. 25
6. Ibid. 25
7. Acosta Romero op. cit. p. 134
8. Acosta Romero op. cit. p. 89
9. Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo" (Ed. Porrúa, S.A. México, D.F., 1978). p. 184.
10. Acosta Romero op. cit. p. 146
11. Lieuwen, Edwin. "Mexican Militarism" (Albuquerque, University of New Mexico Press 1968) p. 119.
12. Lerner de Sheinbaum, Bertha. "El Poder de los Presidentes: Alcances y Perspectivas, México, D.F., 1976). p. 214
13. Camp. Roderic Ai. "Los Líderes Políticos de México su Educación y Reclutamiento" (Ed. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1983). 'p. 41.
14. Ibid. p. 41.

15. Lerner de Sheinbaum, op. cit. p. 215
16. Idem, p. 218
17. Idem, p. 272
18. Idem, p. 318
19. Idem, p. 318
20. Idem, p. 319
21. Idem, p. 320
22. Weber Max. "El Político y el Científico" (Alianza Editorial - Madrid, 1967). p. 114.
23. Lerner de Sheinbaum, op. cit. p. 325
24. Idem, op. cit. p. 386
25. Idem, op. cit. p. 389
26. Hernández Rodríguez, op. cit. p. 71
27. Hernández Rodríguez, op. cit. p. 42
28. Hernández Rodríguez, op. cit. p. 46
29. Smith, op. cit. p. 162
30. Hernández Rodríguez, op. cit. 50

31. Hernández Rodríguez, op. cit. p. 72
32. Córdoba, Arnaldo. "Las Reformas Sociales y la Tecnocratización del Estado Mexicano" (en Revista Mexicana de Ciencia Política, núm. 70 Oct.-Dic. México, D.F., 1972). p. 70-71.
33. Camp., op. cit. p. 25.
34. Lerner de Sheinbaum, op. cit. p. 463
35. Camp. op. cit. p. 146
36. Lerner de Sheinbaum, op. cit. p. 465.
37. Camp. op. cit. p. 264.
38. Ibid, p. 64
39. Ibid, p. 47
40. Lerner de Sheinbaum, op. cit. p. 169
41. Hernández Rodríguez, p. 24
42. Ibid, p. 85.

#### CAPITULO VII

1. Acosta Romero, op. cit. p. 1904

2. Manual de Org. op. cit. p. 769
3. Castelazo, José R. "Nuestra Clase Gobernante" (Centro de Investigaciones en Administración Pública, México, 1984) p. 103
4. Ibid p. 104
5. Ibid p. 3
6. Manual de Org. op. cit. p. 162
7. Gaita, A. "Administración Militar" (en Revista de Administración Pública No. 7, México 1967) p. 106.
8. Díez, Manuel María. "Derecho Administrativo" (Tomo III Bibliografica Omega. Editores, Libreros, Buenos Aires 1967).
9. Camp. op. cit. p. 18
10. Lieuwen op. cit. p. 147
11. Mac Alister, Lyle N. "The military in Latin America Socio Political Evolution" (Washington, D.C. Centro para la Investigación en Sistemas Sociales 1970) p. 222
12. Ibid p. 218
13. Ibid p. 226
14. Boils, Guillermo "Los militares y la Política en México: 1974-1975" (Ed. El Caballito México, D.F. 1975). p. 108.

15. Lozoya, Jorge Alberto "El ejército Mexicano 1911-1965". (El Colegio de México, Mex. 1970) p. 74
16. Ronfeldt, David. "The Mexican army and Political Order since - 1940" (En Abraham F. Lowenthal, Ed. Armies and Politics in Latin America, New York, Holmes and Meir 1976). p. 8
17. Faya Viesca, Jacinto. "Administración Pública Federal" (Ed. Porrúa, S.A. México, D.F., 1983). p. 376.
18. Ibid p. 387
19. Castelazo op. cit. p. 97
20. Manual de Org. p. 659
21. Faya Viesca op. cit. p. 511.

## BIBLIOGRAFIA GENERAL

- Al Camp, Roderic. Mexican Political biographies, 1935 - 1975. The university of Arizona Press, Arizona  
1976
- Al Camp, Roderic. Los Líderes Políticos de México  
1984 F.C.E. México, D.F.
- Basáñez, Miguel. La lucha por la hegemonía en México 1968 - 1980  
1981 Ed. S. XXI, México
- Ballock, Huebert M. Estadística Social F.E.C., México  
1966
- Comisión Federal Electoral. Constitución Política de los Estados -  
1985 Unidos Mexicanos
- Córdoba, Arnaldo. La ideología de la Revolución Mexicana  
1979 Ed. Era, México, D.F.
- Córdoba, Arnaldo. Las Reformas Sociales y la Tecnocratización del -  
1972 Estado Mexicano, en: Revista Mexicana de Ciencia  
Política, núm. 70. oct - dic México, D.F.
- Cosío Villegas, Daniel. El estilo personal de gobernar. Ed. Joa-  
1974 quín Mortíz, México
- Gobierno Federal. Quién es Quién en la Administración Pública de Mé-  
1982 xico. Ed. Dirección General de Comunicación So-  
cial de la Presidencia de la República, México, D.F.
- González Casanova, Pablo. El estado y los partidos políticos en Mé-  
1982 xico. Ed. Era, México.

- Labastida, Julio. Los grupos dominantes frente a las alternativas de cambio. En el Perfil de México 1980. Vol. 3 Ed. S. XXI, México  
1979
- Leyes y Códigos Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Ed. Porrúa, S.A. México, D.F.  
de México  
1984
- Lipset, Seymour M. Movilidad Social en la Sociedad Industrial. EU-  
y Bendix Reinhard DEBA, Buenos Aires, Argentina  
1962
- Miliband, Ralph. El estado en la sociedad capitalista. Ed. Siglo  
1970 XXI, México
- Nagle, John D. Sistema y Sucesión: Las Bases Sociales del Re-  
1970 clutamiento de la Elite Política, Premia Editora,  
México, .D.F.
- Padua, Jorge Paquete Estadístico para las Ciencias Sociales
- Ramírez Jacome Gilberto y Salim Cabrera, Emilio. La Clase Polí-  
1987 tica Mexicana. Ed. Edamex, México, D.F.
- Ruiz Massieu, José F. ¿Nueva clase política o nueva política?  
1986 Editorial Océano, México
- Scott, Robert. Mexican Government in Transition. University -  
1969 of Illinois, Press.
- Secretaría de la Manual de Organización del Gobierno Federal 1982  
Presidencia.



Coordinación General de Estudios Administrativos  
México, D.F.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo Doctrina, legislación -  
1979 y jurisprudencia. Ed. Porrúa, S.A. México, D.F.

HEMEROGRAFIA BASICA

Revistas

Mexicana de Ciencia Política

Mexicana de Sociología

Nexos

Proceso

Vuelta

Nueva Política