



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LOS PROCESOS DE TRANSFORMACIÓN EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA, A PARTIR
DE SU GENESIS CULMINANDO CON EL ANALISIS
DE LOS DOS PRIMEROS AÑOS DE GOBIERNO
DE VICENTE FOX

T E S I S

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (ESPECIALIDAD
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)
P R E S E N T A :
HUGO ARMANDO GALINDO NAJERA

ASESOR: RAMIRO CARRILLO LANDEROS



MÉXICO, D.F.

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

Autosero a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo excepcional.

NOMBRE: Hugo Asimando

Galindo Vázquez

FECHA: 22-Abril-2004



A MIS PADRES Y HERMANAS

LOS PROCESOS DE TRANSFORMACION EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA, A PARTIR DE SU GÉNESIS CULMINANDO CON EL ANÁLISIS DE LOS DOS PRIMEROS AÑOS DE GOBIERNO DE VICENTE FOX.

INDICE

INTRODUCCIÓN.	4
CAPITULO I	
1. MARCO TEÓRICO.	
1.1. Estado.	8
1.2. Gobierno.	14
1.3. Administración Pública.	17
1.4. Estado Mexicano.	21
1.5. Gobierno Mexicano.	24
1.6. Administración Pública Mexicana.	25
1.7. Administración Pública Comparada.	28
1.8. Transición Política.	29
CAPITULO II	
2. DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA MEXICA AL MÉXICO INDEPENDIENTE	
2.1. La Organización del Imperio Azteca.	32
2.2. La Gran Tenochtitlan.	34
2.3. La Colonia en la Nueva España.	36

2.4. Las Reformas Borbónicas.	40
2.5. Guerras de Independencia 1810-1821.	43
2.6. La Inestabilidad Política, Económica y Social de la Dictadura Santanista.	47

CAPITULO III

3. LA RECONSTRUCCIÓN NACIONAL, CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO MEXICANO E INSTITUCIONES.

3.1. El Porfiriato	56
3.2. La Republica Restaurada.	61
3.3. Una Nueva Reforma Político – Administrativa.	64
3.4. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.	65
3.5. La Democracia como forma de Gobierno.	67
3.6. El Caudillismo y la Institucionalización del Poder.	68
3.7. El Cardenismo.	74

CAPITULO IV

4. EL CAMBIO ESTRUCTURAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA: FACTORES ECONÓMICOS, POLÍTICOS, SOCIALES Y ADMINISTRATIVOS

4.1. Acrecentamiento del Aparato Estatal.	79
4.2. Consolidación del Modelo de Industrialización.	83
4.3. La Construcción del Cambio: La Apertura del Autoritarismo a la Tolerancia Relativa.	90
4.4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 1976.	96

4.5. Reestructuración del Aparato Estatal: Un Cambio en la Organización e Instrumentación Tradicional de la Acción Pública y el Arribo de Modelos, Técnicas y Herramientas Administrativas.	98
4.6. La Última Administración de un Gobierno Priista 1994-2000.	106
4.7. Alternancia en el Poder.	110
4.8. Balance de los dos Primeros Años del Gobierno del Cambio: Una Racionalidad Diferente en la Organización e Instrumentación de la Administración Pública Federal.	112
CONCLUSIONES.	139
BIBLIOGRAFÍA.	146
HEMEROGRAFÍA.	155
SITIOS INTERNET.	156

INTRODUCCIÓN

El propósito de la presente tesis consiste en exponer a grandes rasgos los aspectos más relevantes y característicos que se han suscitado en la administración pública mexicana a partir de su surgimiento y los más de cinco siglos de transformaciones y desarrollo alcanzado, hasta las concepciones, procesos, forma de organización y desempeño de los dos primeros años de la administración de Vicente Fox.

En este sentido amplio, a lo largo de todo este proceso histórico el sistema administrativo en nuestro país ha transcurrido por diversas etapas muy particulares, de tal manera que en los algunos de estos períodos el estudio y desarrollo del aparato administrativo se suspendió ello debido a los conflictos sociales, económicos y políticos, sin duda, algunos de estos periodos fueron devastadores, sin embargo, estos contribuyeron a originar grandes transformaciones en la construcción, organización y operación del instrumento de ejecución estatal.

En este orden de ideas, fue hasta la reconstrucción y consolidación del Estado mexicano en el que la administración pública aglutinó y cristalizó todas aquellas demandas que partieron de las luchas revolucionarias; de la independencia que rompió con las instituciones coloniales transformándose en una renovada estructura político administrativa; del periodo constitucionalista que por primera vez organizó y reglamentó al aparato gubernamental; del cardenismo que fincó las bases para el desarrollo y modernización del país sustentadas en las demandas y necesidades económicas y sociales; de los gobiernos priistas quienes se apoderaron del poder político y de la titularidad de la acción pública, donde se dieron lugar diversas y muy discutidas anomalías, por otra parte en este periodo la administración pública se expandió vertiginosamente adquiriendo una gran complejidad, en donde arribaron enfoques, planteamientos, técnicas y profundas transformaciones que en gran medida la han enriquecido y por otra modernizado. Y finalmente los dos primeros años de la gestión foxista en donde el aparato administrativo ha sufrido una transformación muy notable con el arribo y consolidación de tendencias, procesos, métodos y sistemas del ámbito empresarial lo que ha provocado que ésta se encuentre desvirtuada y con un alto grado de insensibilidad social.

Por todo lo anterior, esta investigación constituye un estudio analítico de la administración pública mexicana, para ello es pertinente señalar que la inquietud por el tema, la

despiertan los cambios y transformaciones más relevantes que se han suscitado en el aparato administrativo a lo largo del proceso histórico transcurrido, poniendo así mayor énfasis en los modelos administrativos, en las múltiples formas de organización de la estructura orgánica y operativa del aparato administrativo. De esta manera se comprenderá el desarrollo y desempeño de la actividad administrativa, por otra parte tratar de pronosticar el rumbo hacia donde se dirige el tránsito de ésta.

Para tal fin hay que destacar, que existen numerosos criterios para analizar el comportamiento, desarrollo, conformación y redimensionamiento de la administración pública mexicana, éstos obedecen a los diferentes objetivos e intenciones de cada investigación. Por ello el presente trabajo se enfoca en el estudio de los procesos de cambio y transformación del aparato administrativo mediante el estudio comparativo y el análisis sistémico

De tal manera que la tesis se divide en cuatro capítulos, en el primer apartado se explican los elementos teóricos y conceptuales que constituyen el soporte de la tesis, partiendo de la concepción de Estado, así como de su desarrollo y tipologías. Posteriormente se abordan los mismos elementos de las definiciones de Gobierno y Administración Pública, partiendo de sus primeros planteamientos hasta las concepciones más recientes. Es pertinente mencionar que se analizaron las definiciones de los textos clásicos y de autores que elaboraron talos definiciones para el caso mexicano.

El segundo capítulo denominado; "De la Organización Político-Administrativa Mexica al México Independiente", a través de sus seis apartados refieren cómo se dio la conformación del Estado, Gobierno y Administración Pública, iniciando con el estudio de la organización político-administrativa Azteca; su organización, operación, esplendor hasta el ocaso del mismo, posteriormente analizar la Conquista de los Españoles enfocándose en como se estableció la acción pública y la actuación del mismo. En el siguiente apartado se observa la creación y el sometimiento de una nueva forma de gobierno, el cual dio como resultado la organización e institucionalización de la Nueva España con el establecimiento de nuevos ordenamientos jurídicos, políticos, sociales, económicos y administrativos.

Posteriormente se analiza el derrumbe de ésta organización político-administrativa así como los momentos cruciales que dieron origen al México Independiente y sus primeros gobiernos. Las condiciones en que surgió el país revisten características peculiares, ya que, continuaban relaciones semi-feudales, debido al legado de la Colonia. Para desaparecer estas prácticas. El Estado mexicano, proplamente dicho, encauzó su política a la demanda principal de la sociedad que fue la libertad de tal manera que el Estado creó instituciones y ordenamientos encausados a la construcción nacional asumiendo así un papel proteccionista y de agente promotor del desarrollo.

El tercer capítulo, "La Reconstrucción Nacional, Consolidación de Estado e Instituciones", inicia con un análisis sobre los eventos, acontecimientos y aquellas circunstancias que influenciaron en la conformación y desarrollo del Estado-Nación, donde los elementos cruciales que afianzaron y constituyeron la columna vertebral del Estado Mexicano fueron los factores sociales, políticos y administrativos. Mediante estos factores el Estado mexicano necesitó el establecimiento de una adecuada organización institucional, por lo que las transformaciones que se suscitaron en el aparato administrativo se llevaron a cabo para encargarse de atender los aspectos prioritarios.

El cuarto capítulo, "El Cambio Estructural en la Administración Pública Mexicana: Factores Económicos, Políticos, Sociales y Administrativos", a través de sus ocho apartados se enfoca en la importancia y protagonismo que desempeñó el aparato administrativo a partir de la década de los cuarenta en donde al consolidarse las instituciones revolucionarias y el corporativismo priista, la economía mexicana adquirió una mayor dinámica y un crecimiento acelerado, se dio estabilidad en todos los ámbitos, la estructura administrativa que se gestó en este periodo obedeció a la política del desarrollo, el sector paraestatal presentó un importante crecimiento y protagonismo, el Estado acrecentó su intervención, de tal manera que la actividad gubernamental aumentó espectacularmente cobrando así una gran complejidad y desorganización.

En las siguientes décadas, el modelo desarrollista poco a poco fue perdiendo dinamismo, para ello se buscaron nuevos replanteamientos, así surgió el debate de la reforma administrativa que supuestamente contribuiría a la ordenación y reglamentación del complejo aparato administrativo lo cual redundaría en encontrar la respuesta de los diversos problemas con que contaba el Estado Mexicano.

En la década de los ochenta arribaron en la administración pública nuevos planteamientos y transformaciones las cuales trataron de dar solución al agotamiento de los modelos y políticas de los gobiernos anteriores poniendo en marcha el modelo neoliberal, como las políticas neoliberales exigen el reacomodo y reorganización de la esfera política, social y principalmente una nueva orientación en el ámbito económico, se tuvieron que hacer cambios y modificaciones estructurales, como la reducción del aparato administrativo, privatización de empresas paraestatales y desregulación económica entre otras estrategias adoptadas, consiguiendo así el desvanecimiento del Estado Benefactor,

Con las reformas y reajustes que sufrió, la Administración Pública paulatinamente perdió capacidad de respuesta manifestándose cada vez más con los gobiernos de Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, cuyas actuaciones profundizaron las reformas y políticas neoliberales, Esta nueva dinámica, evidenció el agotamiento y el profundo repudio a los modelos y políticas confeccionados por la familia revolucionaria pero también marcó la decadencia y derrumbe del régimen político autoritario. Con la implantación del modelo neoliberal se dispararon los índices de marginación, pobreza y desigualdad social, creando en la sociedad hartazgo y repudio hacia el régimen político.

Con el arribo de Vicente Fox a la Presidencia de la República, los diversos sectores de la sociedad concibieron una racionalidad diferente en la forma de gobierno, en la reestructuración, instrumentación y ejecución de una administración pública comprometida con la sociedad, sin embargo, el enfoque que ha dado el gobierno de Vicente Fox al aparato administrativo marca una fuerte tendencia empresarial y la continuidad de las políticas neoliberales regidas bajo los preceptos de la ley de la oferta y la demanda. Para ello el Gobierno de Vicente Fox ha impuesto nuevos planteamientos en la administración pública, transformando su estructura, la forma de organización, conducción y concepción.

Finalmente, se presentan las conclusiones, la bibliografía, hemerografía y sitios Internet consultados.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

1. 1. Estado

A partir del momento en el que el hombre comenzó a establecer vínculos sociales, se formaron pequeñas familias, posteriormente hordas, clanes, tribus y comunidades. La necesidad de agruparse unos con otros fue vital, primeramente por que existieron múltiples adversidades de las cuales tuvieron que protegerse para sobrevivir como es el caso del resguardo de bestias, ataques de otras familias y factores climáticos. Por otra parte para la obtención de la caza, vestido, alimento y morada. De esta manera fue como se inició con una especialización del trabajo en donde el cazador se tuvo que especializar al igual que el que elaborará el alimento y así sucesivamente, por lo que se vio que era necesario ampliar las familias, los oficios, y la propiedad posteriormente el territorio.

Dicho lo anterior, la Naturaleza del Estado va más allá, al no conocerse a ciencia cierta el origen exacto del mismo hay aproximaciones y teorías muy convincentes de las que señalaremos sólo algunas. En primer lugar se encuentra Platón (427-347 a C.) explicando su postulado a cerca de éste en su obra "*La República*".

"Habiendo la necesidad de una cosa obligado a un hombre a unirse a otro hombre, y otra necesidad a otro hombre, la aglomeración de estas necesidades reunió en una misma habitación a muchos hombres con la mira de auxiliarse mutuamente, y a esta sociedad hemos dado el nombre de Estado".¹ indudablemente Platón identificó los lazos de solidaridad entre los hombres que es algo único, en consecuencia de ello es como se forma el Estado para el filósofo, tomando siempre en cuenta las virtudes del hombre de esta manera hace la construcción del Estado ideal donde los hombres viven plenamente en armonía, del fruto mutuo de su trabajo.

Por otra parte Platón, identificó el "Estado sano" donde mostró la necesidad que los hombres tienen de cubrir sus necesidades y no pueden hacerlo, al no ser capaces de ser autosuficientes, se tienen que agrupar y especializarse en el trabajo, luego entonces los hombres deben poseer un cúmulo de virtudes, educación y enseñanza. Esto implica que

¹ Platón. *La República o el Estado*. México, Edit. Espasa-Calpe, 1996, Págs. 79-80.

el Estado dejara de ser pequeño, al existir la división de trabajo, éste se ampliará y necesitará cada vez más de hombres que lo abastezcan, protejan y gobiernen.

Aristóteles (384-322 a. C.) En su obra la "Política" nos dio a conocer elementos fundamentales de cómo estuvo estructurada la organización social en Atenas e implícitamente resalto elementos para un mejor funcionamiento, armonía, convivencia y formas de gobierno. Con lo que lo identificó como la *Polis, o Ciudad- Estado*. En dicha Ciudad – Estado, confluyen varias características que Aristóteles vio necesarias tales como, costumbres, raza, libertad, territorio delimitado por ríos, montañas, bosques, deberes y obligaciones de los ciudadanos y ser un régimen que tenga por objeto el cumplimiento del bienestar general.

Cuando este gran pensador señala que "el hombre es por naturaleza un animal político *zoon politikon*"², pone de manifiesto que el hombre es el único ser con una racionalidad superior a los demás seres, por lo que es capaz de realizar un sin fin de actividades comenzado por asociarse con otros hombres y posteriormente formando comunidades humanas buscando el apoyo de los otros, rasgo fundamental que ningún otro ser puede hacerlo más que el propio hombre.

De esta manera es como Aristóteles concibe la formación de la comunidad, señalando que, "si todas las comunidades humanas apuntan a algún bien, es manifiesto que el bien mayor entre todas habrá de estar enderezada la comunidad suprema entre todas y que comprende a todas las demás; ahora bien, ésta es la comunidad política a la que llamamos ciudad"³.

Es así como se estableció la asociación o agrupación de individuos afines, que posteriormente Aristóteles los identifica como ciudadanos quienes poseen características similares que la mayor de las veces persiguen los mismos beneficios e intereses por lo que ven necesario crear la figura del Estado, que implicó la unión, ayuda, protección, autosuficiencia, convivencia y la práctica de las bellas artes. Sin embargo, hay que destacar que esta idea de la *polis*, sólo era para Estados esclavistas.

De esta manera es como nace en Atenas el "Estado",* debido a la forma de vida en aquella ciudad. El primer documento que señaló la creación del Estado fue la Constitución

² . Aristóteles. *Ética Nicomaquea y Política*. México, Edit. Porrúa, 1996, Pág. 158

³ *Ibidem*. Pág. 197.

* Para atender la formación del Estado Atenlense. *Vid Supra*. Marx y Engels. El Origen de la Familia de la Propiedad Privada y el Estado. México, Edit. Época, 1979. Pág. 143. Se explica detalladamente como se organizaron para formar dicho Estado. "Diez unidades o *demoi* formaban una tribu; pero ésta, al contrario de la antigua tribu de raza, llámese ahora tribu local. La tribu local no sólo era un cuerpo político que se administraba así propio, sino también un cuerpo militar elegía su *filarca* o jefe de tribu, que mandaba la

Gentil, la cual estableció derechos y obligaciones a los ciudadanos y una serie de pactos que debían cumplirse principalmente para respetarse unos a otros, en negocios y comercio. Empero, este documento llegó a su término por el desarrollo y transformación que tuvo esta ciudad y por ende dicho escrito comenzó a ser obsoleto por lo que llegó un momento en el que la sociedad pasó por encima sus preceptos. Fue de este modo que se creó la Constitución de Solón. En este documento se introdujo un elemento nuevo que fue la propiedad privada lo que marcó toda una innovación ya que esto determinó el arreglo de bienes territoriales. Por lo que comenzó a erigirse el Estado Ateniense,

El Estado ateniense se constituyó de la siguiente manera; "gobernado por un consejo compuesto de los quinientos representantes elegidos por las diez tribus; y en última instancia por la asamblea del pueblo, en la cual tenía entrada y voto cada ciudadano ateniense; junto con esto, velaban por las diversas ramas de la administración y de la justicia los *arcontes* y otros funcionarios"⁴. Los atenienses instituyeron al Estado en el cual se fundaron las garantías para los ciudadanos que a cambio de éstas le garantizó al mismo protección, justicia y una forma digna de vivir.

Los romanos crearon un Estado, tomando elementos como el pueblo, división territorial, política, gobierno, poder, normas jurídicas, poder político y fuerza pública. La perfección de este Estado fue denominada como las *civitas*, "la comunidad de todos los ciudadanos, o las *res pública* la cosa común al pueblo como comunidad"⁵ modelo a seguir para que otros pueblos comenzaran a instaurar nuevos Estados. A partir de éste se crearon numerosos Estados, retomando la figura que habían instituido los romanos. De esta manera se llegó a la Alta Edad Media hasta el siglo XIII y posteriormente a la Baja Edad Media en los siglos XIV y XV, periodo histórico en que se formó el Estado Moderno.

En esta etapa histórica del Medievo, la mayor parte de las concepciones del Estado estuvieron fundamentadas por religiosos, quienes fueron los únicos que podían teorizar en ello al estar a cargo del poder, se concibió que el Estado fue creación divina y que toda la autoridad emanó de Dios. Ideas tomadas de San Agustín y Santo Tomás de Aquino principalmente. Sin embargo, en el siglo XI se comenzó a poner en tela de juicio los cánones eclesiásticos debido a las injusticias que cometió la Iglesia en nombre del Estado..

De esta manera surgieron pensadores y filósofos que comenzaron hacer aportaciones significativas al estudio del Estado, al no confluir con las prácticas e ideales eclesiásticas.

caballería, el *taxiarca* para la infantería, y el estratega que tenía a sus órdenes el conjunto de la tropa reclutadas en el territorio de la tribu, la reunión de todos estos elementos formaba el Estado Ateniense".

⁴ Marx y Engels. *El Origen de la Familia de la Propiedad Privada y el Estado*. Op-cit. Pág. 143.

⁵ De la Cueva Mario. *La Idea del Estado*. México, Edit. F.C.E. UNAM, 1996. Pág. 35.

Transcurrieron varios años hasta llegar a la Baja Edad Media que también se conoce con el nombre del Renacimiento, donde surgió Nicolás Maquiavelo (1469-1527), uno de los pensadores que supo tratar, sintetizar, y concebir a la ciencia política. De esta manera el "Príncipe" de Maquiavelo, es considerada la primera obra que tiene por objeto la ciencia política, hay que destacar que existieron un sin número de obras a cerca de política, Sin embargo, con esta obra, floreció la Ciencia Política moderna, como plantea Humberto Cerroni, los problemas políticos comenzaron a tratarse como objeto autónomo de conocimiento.

Maquiavelo supo dar cauce y condensar todo el cúmulo de teoría y conocimiento de los clásicos políticos, por lo que da a conocer el concepto de **Estado**, en su obra el *Príncipe*, "Todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados"⁶. De tal suerte que la institución social por excelencia fue conceptualizada por el florentino, logrando conjugar el ser y el deber ser del Estado, apoyándose de los medios y fines del mismo.

Tal aportación fue el preámbulo para que otros interesados en la materia comenzaran a dar a conocer sus obras, tal es el caso de Jean Bodin (1529-1596), publica la *República*, en su obra destaca la "soberanía", que sólo recae en el pueblo y nos dice que los signos de ésta son indivisibles, por lo que este elemento es parte imprescindible del Estado, " es esa fuerza de cohesión, de unión de la comunidad política, sin la cual esta se dislocaría"⁷, únicamente este enlace puede ser posible por los miembros de una comunidad que comparten un conjunto de afinidades, tal abstracción de la soberanía es inquebrantable.

Thomas Hobbes (1588-1679), definió al *Commonwealth* - Estado como "persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y la defensa común. El titular de esta persona se denomina *soberano* y se dice que tiene poder soberano; cada uno de los que le rodean es súbdito suyo"⁸. Factores muy notables se observan en la definición de Hobbes, tal es el caso del poder absoluto que es depositado en manos de un solo individuo facultado en obedecer a la ley o no hacerlo. Ello implica un pacto en donde voluntariamente los súbditos aceptan la figura del Estado, así, Hobbes lo denomina como la creación de un hombre artificial llamado el Leviathan compuesto por leyes civiles, libertades, pactos, protección y autoridad.

⁶ Maquiavelo Nicolás. *El Príncipe*. México, Editores Mexicanos Unidos. 1985, Pág.19.

⁷ Chevallier Jean-Jacques. *Los Grandes Textos Políticos*. Madrid España. Edit, Aguillar, 1981. Págs. 151-152.

⁸ Suárez Iñiguez E. *De los Clásicos Políticos*. México, Edit. UNAM-FCPyS. Porrúa. 1997. Pág. 116.

En el Leviathan, el politólogo puntualizó que el hombre ha vivido desde tiempos remotos en una constante guerra, esto implica un ser individualista que tiene que sobrevivir en medio de constantes pugnas, estableciéndolo como el estado de naturaleza, posteriormente esta idea la retomaron Locke y Rousseau. Destacando que su concepción de estado de naturaleza de manera idílica, donde los individuos se regulan por medio de la razón, existe igualdad y se rigen por medio del derecho natural, caso contrario a Hobbes.

Por otra parte los hombres pueden ser gobernados llevando a cabo un consentimiento colectivo, dicho pacto es voluntario, de esta manera es como se originó el Estado, "con respecto a sus miembros, es dueño de todos sus bienes por el contrato social, que en el Estado sirve de base a todos los derechos"⁹ la existencia del Estado garantiza protección, equidad y justicia, ya que todo es posible mediante un pacto social voluntario.

Locke se refiere al Estado como la comunidad independiente que los latinos llamaban *Civitas* y que él para entenderlo mejor lo tradujo como el *Commonwealth*.

A partir de la revolución Francesa de 1789, El sistema monárquico absoluto se abolió, por lo que el Estado Francés adquirió características distintas, la más significativa fue la unidad, que se refirió a la nación, desde ese momento el Estado se organizó bajo normas, leyes, pactos y legitimidad por parte de los ciudadanos.

Posteriormente surgen las ideas Marxistas, conciben al Estado como el instrumento de dominación y explotación de la clase oprimida, debido a que es un órgano de dominación y opresión de una clase a otra.

El creador de la Teoría General del Estado George Jellinek, dice que el Estado es la Institución Política por excelencia, identificó tres elementos de los cuales se compone el Estado:

- A) El territorio del Estado
- B) La población del Estado
- C) Poder y derecho del Estado

Cada uno de los tres elementos se encuentra relacionado, ninguno de éstos puede ser separado, de ahí que estos son los elementos estructurales del Estado que se encuentran encaminados a alcanzar el bien común

⁹ Chevallier Jean-Jacques. *Op-cit*. Págs. 151-152.

Heller identificó al Estado como *unidad de acción*, en donde éste descansa sobre la base de una sociedad integrada, "se llega a una acción conjunta, a la coordinación de las conductas de cada uno de sus miembros mediante la formación de órganos"¹⁰, esta unidad se cumple mediante la legitimación del pueblo y es ella quien crea sus órganos que la regulen y los haga valer, de ahí que Heller destaca que el Estado es el único en tener el monopolio de la aplicación del poder de coacción física.

En la etapa contemporánea, surgen numerosos estudios del Estado como es el caso de Norberto Bobbio que define al Estado como fuente de poder y dirección, obedece a imperativos de conservación, evitar Injusticias y abusos cuando se ejerce el poder conlleva a mirar por el beneficio de los ciudadanos para garantizar que el Estado no fulmine sus bases de sustancia y conservación. El Estado contemporáneo impulsa las cuestiones sociales y políticas, los triunfos que existen en él y los errores son el resultado de la buena o mala conducción de las instituciones del Estado.

Uvalle, expone que el Estado es una institución formada para asegurar en favor de la sociedad sus condiciones y relaciones de vida. Por ello el funcionamiento de las instituciones es vital para que el Estado se la base y el instrumento constitutivo dotado de poder y atributos.

Al respecto Carrillo Landeros apunta que el Estado "es la forma de ordenación política, jurídica y administrativa de un país en el cual es el representante más significativa y donde ejerce acciones de soberanía y coerción; a él corresponde el monopolio del poder y la dominación sobre el conjunto de individuos asentados en el territorio que le concierne; sus decisiones se basan en leyes y tienen carácter de obligatoriedad general; es una forma de dominación territorial; también se le identifica como unidad soberana de acción y decisión, constituye el catalizador y la forma de síntesis más acabada del interés común"¹¹.

De tal manera que las transformaciones y evolución que ha sufrido el Estado, implican un largo y duro proceso, es difícil que éste cumpla el beneficio individual, sin embargo, es muy posible que logre cumplir con beneficio general si se cuenta con instituciones comprometidas.

¹⁰ *Ibidem*. Pág. 328.

¹¹ Carrillo Landeros, Ramiro. *Metodología y Administración*. México, Editorial. Limusa, 1982, Pág. 112.

1.2. Gobierno

En la antigua Grecia, fue donde surgió la figura de gobierno, la cual consistió en la forma de organización y guía del pueblo. En este sentido Platón en su obra la República (544, a. C), reconoció cinco formas de gobierno:

A) La Aristocracia, es el gobierno de los mejores, donde el filósofo, la observa como una forma pura de gobierno, está fundamentada sobre la justicia.

A partir de ésta primer forma de gobierno se desprenden cuatro formas de gobierno, las cuales se van alejando más del ideal político, y las identifica como las formas impuras o defectuosas de gobierno.

B) Timocracia, en donde el gobierno es ejercido por los ricos, tendiente a la corrupción

C) Oligarquía, gobierno de unos cuantos, que la mayor de las veces son los peores

D) Democracia, gobierno donde las decisiones políticas eran tomadas por la mayoría, sin embargo, esta es un deterioro al ser demagoga.

E) Tiranía, gobierno perverso que ejerce pánico a los ciudadanos

Para Platón el gobierno debe estar basado mediante las virtudes, la razón, la prudencia, sabiduría, templanza y justicia. En esta dimensión sólo puede estar en manos de unos pocos, quienes gobernarán tomando en cuenta las necesidades de los ciudadanos.

Aristóteles (384-322.A.C), apuntó que el gobierno es el señorío político, el cual se ejerce sobre hombres libres por naturaleza e iguales, este debe establecerse por ordenamiento de los habitantes de la ciudad y tendrá como función primordial el bienestar público.

Aristóteles reconoce como formas buenas de gobierno a la Monarquía, *Aristocracia* y *la Politeía* y como formas malas a la tiranía, oligarquía y democracia. "La explicación de ello

se encuentra en que desde aquel tiempo la diferencia entre un gobierno bueno y uno malo se basaba en el criterio de si el gobernante (o los gobernantes) respetaban la ley o no, pero también en la pauta de si aplicaba el mando para provecho de todos o para beneficio particular¹², de ahí que Aristóteles, planteó que el gobierno debe estar conjugado sólo por personas virtuosas.

En la antigua Grecia la forma de gobierno fue "mixto", basado en el poder ejercido por una forma de gobierno simple, es decir, la monarquía, aristocracia y democracia. "debe quedar claro que el gobierno mixto no es la sencilla reunión de las formas pura, sino un nuevo régimen más rico y más complejo"¹³, desde esta perspectiva no quiere decir el surgimiento de una nueva forma de gobierno, sino que conjugado las tres formas simples, dan origen a una forma de gobierno que es emanado, armonizado y combinado de éstas, por lo que se lograría un gobierno justo en todo sentido.

Maquiavelo, destaca dos formas de gobierno; la República y la Monarquía, el primero es el gobierno recto de varias familias, constituidos por el pueblo, mientras la segunda compuesta por una persona que toma el poder por medio de la violencia o por herencia.

Locke, puntualizó que la comunidad política al establecer vínculos y lazos sociales, necesitan medios para evitar o dirimir disputas, de tal manera que observa que el gobierno requiere de diferentes tipos de poderes para constituir el bien público de la sociedad, por lo que expone una división de poderes, "el origen del poder legislativo y el poder ejecutivo de la sociedad civil, que tiene que juzgar, de acuerdo con leyes establecidas, el grado de castigo que ha de aplicarse a los culpables cuando han cometido falta dentro del Estado"¹⁴. Estas leyes deben ser obedecidas ya que de lo contrario se encuentran con sentencias, de este modo en la sociedad civil no puede nadie ser excluido del cumplimiento de las leyes, ya que están hechas de igual manera tanto para el rico como para el pobre.

Locke, argumentó que una vez que un determinado número de hombres han consentido en constituir una comunidad o gobierno, quedan desde ese mismo momento conjuntado y forman un solo cuerpo político, dentro del cual la mayoría tiene el derecho de regir y obligar a todos, esta agrupación se da mediante el contrato de la sociedad civil por lo que da origen a un gobierno legítimo.

El filósofo Inglés, en su obra, "Ensayo sobre el gobierno civil", apuntó el poder que tiene la supremacía sobre los otros dos que expone es el "poder legislativo", mientras que el poder ejecutivo y el poder federativo son subordinados ante el primero.

¹² Fernández Santillán, José F. *La Democracia Como Forma de Gobierno*. En; Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. México. IFE, 1997, Págs. 11y12

¹³ *Ibidem*. Pág. 17.

¹⁴ Locke John. *Ensayo Sobre el Gobierno Civil*. Madrid España. Edlt. Aguilar, 1983, Pág.65.

- El poder legislativo es aquél que tiene el derecho de señalar cómo debe emplearse la fuerza de la comunidad política y de los miembros de la misma
- El poder Federativo tiene el poder consigo y el derecho de llevar a la guerra y el de la paz, el de construir ligas y alianzas, y el de llevar adelante todas las negociaciones que sea preciso realizar con las personas y las comunidades políticas ajenas.
- El poder Ejecutivo, abarca la ejecución de las leyes comunales de la sociedad en el interior de la misma y a todos cuanto la integran.

Montesquieu, en su teoría de los gobiernos identificó tres tipos de gobierno:

- El gobierno republicano, dentro de este hay dos formas la república democrática y la república aristocrática
- El gobierno monárquico
- El gobierno despótico

La división de poderes de la que actualmente están organizados la mayor parte de los regímenes políticos fue instituido por Montesquieu, los tres órganos de poder surgieron como equilibrio para impedir que caiga en el despotismo, de tal suerte que la separación es la siguiente:

- 1) Poder Ejecutivo
- 2) Poder Legislativo
- 3) Poder Judicial

Cada uno de estos poderes tienen sus propias atribuciones y limitantes por lo que son poderes reciprocamente independientes de esta manera, el poder será distribuido entre tres titulares, en donde se establecerá una constante relación para la mejor actuación del gobierno, evitando los abusos de poder.

En la concepción de Rousseau, el gobierno es aquél que desempeña todas las actividades de poder para beneficio general, es decir, "es un simple agente de ejecución. Ejecuta siempre la ley y no sino la ley, el gobierno tan sólo es el ministro del soberano, los gobernantes son los depositarios del poder"¹⁵, evidentemente se observa que la sociedad acepta el ejercicio del poder voluntariamente.

Bobbio, sustenta al gobierno como "el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiando el ejercicio del poder"¹⁶, en este caso el gobierno debe contar con dos elementos esenciales; eficiencia y eficacia, la primera fundamentada alcanzar logros y metas prefijadas, mientras que la segunda es la capacidad de lograr dichos logros al menor costo posible, es totalmente claro que si el gobierno obedece reglas, acuerdos, alianzas, pactos, leyes y la participación ciudadana es totalmente legítimo.

De tal manera el gobierno es el conjunto de órganos que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder, es un sistema de organización de autoridades a través del cual expresan los fines del Estado.

1.3. Administración Pública

La administración ha estado presente desde que el hombre comenzó a establecer relaciones sociales, ello implicó la administración de la caza, pesca, cultivo y todo tipo de actividades. Aristóteles, fue uno de los primeros filósofos en tratar este tema al exponer en su obra "*La Política*" a la administración doméstica y la crematística, la primera es el usar y la segunda corresponde al proveer. De tal suerte que estos fueron los primeros aportes que trataron a cerca de este tema.

Confucio (551-479 A.C)¹⁷ este gran filósofo chino dio a conocer aportes imprescindibles a la administración pública, destacando seis reglas:

¹⁵ Touchard Jean. *Historia de las Ideas Políticas*. Madrid España. Edit. Tecnos, 1979, Pág. 331.

¹⁶ Bobbio Norberto. Coordinador. *Diccionario de Política*. México. Edit. Siglo XXI, 1998, Págs. 742-743.

¹⁷ Váscas, a Amaro Guzmán Raymundo. *Introducción a la Administración Pública*. México. Edit. MacGraw-Hill, 1993, Pág.97.

- 1) Los gobernantes y dirigentes de gobierno deben conocer ampliamente las condiciones del país.
- 2) El gobernante debiera captar siempre el justo medio.
- 3) El espíritu público es esencial para llevar con propiedad las riendas del gobierno, sin favoritismo ni partidismo.
- 4) El gobierno debe promover el bienestar económico del pueblo.
- 5) La conducta apropiada en la administración pública es mantenerse ocupado en ella.
- 6) Debe tenerse cuidado de seleccionar funcionarios honrados, desinteresados y capaces.

Estas seis reglas sintetizan valores éticos, compromiso, profesionalismo, espíritu público y pasión por la administración pública. Elementos que todo funcionario público y gobernante deben tener consigo, el pensamiento de Confucio expone esencialmente lo que en la actualidad conocemos como el servicio civil de carrera, ética pública y desarrollo de personal principalmente. De tal forma que los aportes del gran filósofo han sustentado las bases y doctrinas del enfoque público administrativo.

Egipto fue una de las civilizaciones más grandiosas de la antigüedad, en este contexto la administración pública jugó un papel de suma importancia, al ser uno de los hilos conductores del gran florecimiento, majestuosidad y esplendor que alcanzó esta cultura. El éxito de esta civilización se centró en sistemas de organización, mando, planificación, supervisión y control. Max Weber, identificó que Egipto tuvo que valerse de una administración burocrática del poder público, sistematizada y concentrada.

En la antigüedad las civilizaciones de oriente, específicamente en la India (S. IV-VI a.C.), el término Arthasastras, "es la subsistencia de la humanidad es llamada Artha, riqueza; la ciencia que trata los medios para adquirir y mantener la tierra, es la Arthasastra, ciencia de la política"¹⁸, evidentemente la organización de los Arthasastras, aplicaron métodos, procesos y mecanismos para alcanzar el esplendor político, social y económico.

¹⁸ Guerreo Orozco Omar, *Introducción a la Administración Pública*. México. Edit, Harla, UNAM 1988. Pág. 9.

Omar Guerrero, apunta que Kautila, fue el primer pensador preocupado en el estudio del funcionamiento administrativo de un Estado, el Maurya, que se distinguió por su centralización y espesa capa funcional, a la cual él mismo contribuyó a consolidar. Considera a la administración como un producto de la inteligencia y actividad del hombre. De tal manera que este gran teórico planteó lo que posteriormente se conocería como la ciencia de la administración.

Por otra parte, la organización política y administrativa de los imperios Islámicos, fue el Califato (institución pastoral, que políticamente engloba a la comunidad de los fieles del Islam) y el Sultanato (institución burocrática y centralizada), la clave del tránsito del Califato al Sultanato, fue el proceso de concentración del poder en manos del gobernante y la casta que le secunda.

En la Edad Media, debido a la forma de organización del absolutismo, la administración comenzó a desarrollarse en gran medida, al existir factores como el mercantilismo, impuestos, contratos, etc. La disciplina administrativa fue denominada como la "Policía" y posteriormente la "Cameralística" materia financiera de la monarquía absoluta.

"La policía es una disciplina que nació, se desarrolló y feneció entre los siglos XVI y XVIII, principalmente en Alemania, Francia y España"¹⁹. Los aparentes creadores de esta teoría fueron los alemanes, quienes entendieron por policía no una institución o mecanismo que funciona dentro del Estado, sino una tecnología gubernamental.

En Francia Nicolás De Lamare, elaboró un tratado de la policía, publicado entre 1705 y 1713, es una de las obras más relevantes sobre la ciencia de la policía, posteriormente otros escritores como Juan Enrique Von Justi en 1756 y Carlos Juan Bonnin, aunque este último tomó referencias de los teóricos de la policía.

Bonnin explica la policía, haciendo alusión a los antiguos, donde este término significó la forma de institución de la sociedad el cual tenía un enfoque político. Al perder este sentido entre los europeos en lugar de constituirse en aquella vigilancia cuyo objetivo es la seguridad, tranquilidad y salubridad pública, se transformó en Instituciones políticas. Esta concepción desarrolló lo que posteriormente fue la administración pública.

Las ciencias Camerales, nacieron en las antiguas Instituciones medievales de Alemania, Francia y España en la llamada "Cámara", ésta se encargaba de la tesorería al servicio del señor feudal y todos los asuntos relacionados de finanzas. La Cámara absolutista dio origen a lo que fue el trabajo administrativo, este proyecto transformó lo que se conoció como Cámara, y dio las condiciones adecuadas para que surgiera el movimiento del

¹⁹ *Ibidem*. Pág. 28.

Cameralismo, éste que fue originalmente, "la rutina de las oficinas que constituyó los procedimientos gubernamentales sistematizados, cuya aplicación se efectuó en las oficinas administrativas"²⁰. El Cameralismo fue una tecnología administrativa, utilizó un conjunto de instrumentos, procedimientos, funciones y métodos empleados para la aplicación y buen funcionamiento del Estado absolutista.

Bonnin, identificó cuatro principios fundamentales de la Administración:

1. Que la administración nació con la asociación de la comunidad;
2. Que la conservación de ésta es el principio de la administración ;
3. Que la administración es el gobierno de la comunidad;
4. Que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de las leyes de interés general.

Tales reglas resaltan el carácter social de conservación, preservación y el gobierno depositado en la legitimidad. Estos Principios demuestran el nacimiento de la administración moderna. La ciencia de la administración puede entonces ser considerada como el conocimiento de ciertas relaciones, así como la aplicación en las personas y a las cosas de reglas que ordenan tales relaciones dentro del interés común. Guillermo Von Humboldt, planteó que la administración debe tener una eficiencia y eficacia, expone que ésta no debe perder de vista los sentimientos que dominan al pueblo.

Max Weber, señaló que la administración pública es realizada por órganos institucionales del Estado, o por otros legitimados por éste. La administración burocrática significa dominación gracias al saber individual profesionalizado, de ahí que para Weber, la administración pública debe contar con grupos de personas especializadas en su área de trabajo para dar como resultado la eficiencia. En tal sentido, ésta está obligada a cumplir con normas y reglamentos establecidos por la autoridad.

En el siglo XVII la administración pública para la escuela Española, encabezada por Manuel Ortiz de Zúñiga, Manuel Colmeiro, José Posada de Herrera, Juan A. de Bascón, Francisco de Pula, entre otros confluyeron en que la administración pública es la encargada de llevar a cabo el bien común, explican, desde que nace el individuo hasta que muere la administración siempre está presente, es la encargada de darle trabajo, alimento, seguridad, vivienda, justicia y una distribución equitativa de los servicios públicos.

²⁰ *Ibidem*. Pág. 5.

Bobbio establece que la administración pública, es el conjunto de las actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad, a la administración pública "como fuerza positiva, constructora y realizadora del bien común". Para Uvalle, ésta es un medio para la realización de la vida ciudadana.

Carrillo Landeros, puntualiza en su obra *Metodología y Administración*, a la administración pública "como el conjunto de acciones, órganos, sistemas y procedimientos en general que forman parte de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como de las diversas entidades de carácter público como lo son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos".²¹

De acuerdo con las definiciones de los estudiosos de la administración pública, la mayoría convergen en la idea de que ésta es el instrumento por medio del cual se vale el gobierno para hacer posible la satisfacción de los bienes y servicios públicos. Por otra parte la maquinaria gubernamental opera bajo reglas y normas que son instauradas por el gobierno estableciendo así criterios, procedimientos y ordenamientos para su mejor funcionamiento.

1.4. Estado Mexicano

El Estado mexicano, quedó constituido en 1917, con la promulgación de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos. De manera global las características más sobresalientes del Estado mexicano son las siguientes.²²

- Soberanía popular
- División de poderes – bajo el sistema presidencialista

²¹ Carrillo Landeros, Ramiro. *Op.cit.* Pág. 116.

²² Véase a Covián Andrade. *El Sistema Político Mexicano, Democracia y Cambio Estructural*. México. Edit. Global Pressworks, 1998, Pág. 161.

- Forma de gobierno democrático
- Sistema federal
- Garantías individuales
- Derechos sociales
- Régimen de economía mixta con rectoría económica del Estado
Separación de Estado e Iglesia
- Estado de Derecho

En este contexto México entra a una nueva etapa, donde la figura del Estado garantiza una nueva forma de vida en el ámbito político, económico y social, constituido bajo la forma de gobierno Federal, en la que sus partes integrantes están Investidas de una competencia jurídica, política y gubernativa que ejercen de manera autónoma (Art. 40 constitucional), para las entidades federales que conforman el Estado federal, éstas quedan sometidas a la constitución política mexicana y a la jurisdicción de la federación.

El Federalismo Mexicano:

- a) Cuenta con una Constitución general, la cual, además de dar vida a la federación, crea dos órdenes delegados y subordinados a la misma Constitución pero que entre sí están coordinados, fijando sus facultades y competencias.
- b) La existencia de dos órdenes jurídicos distintos, subordinados constitucionalmente, cada estado tiene derecho de crear su propia Constitución para su funcionamiento, organización interior y cada estado goce de autonomía.
- c) División del poder en función del territorio, de forma tal que existe una distribución de facultades y competencia entre los distintos ámbitos gubernamentales.
- d) Los estados federados cuentan con órganos gubernamentales propios, esto implica tener el derecho de elegir sus autoridades.
- e) Los Estados federados tienen sus propios recursos económicos y ejercen plenamente su autonomía.

La estructura orgánica de las entidades está basada en el modelo general de la división de poderes. Existe un poder ejecutivo depositado en un gobernador de elección directa por sufragio universal y mediante votación de mayoría relativa, que tiene lugar cada seis años y en la que sólo participen los ciudadanos de la entidad que se trate. Cada entidad tiene además un poder judicial propio con jurisdicción dentro de su territorio, compuesto de un tribunal superior de justicia.

Artículo 40.²³ Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

El artículo 26.²⁴ Establece el desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y el empleo de una y más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general. Dado que en México poseemos un Estado de Derecho, implica que contamos con régimen político democrático, esto significa un conjunto de valores y reglas que benefician tanto al ciudadano como al gobernante, al existir el consenso y el disenso, El Estado de Derecho garantiza la igualdad, justicia, armonía, seguridad y un modo de vida, óptimo para el ciudadano.

²³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México. Edit. Sista, 2001, Pág. 38.

²⁴ *Ibidem*. Pág. 16.

1.5. Gobierno Mexicano

La Constitución Política de 1917, expone la base estructural de la forma de gobierno en el artículo 49.²⁵ El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en:

1. Poder Ejecutivo
2. Poder Legislativo
3. Poder Judicial

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión.

Art. 50. El Poder Legislativo, se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Art. 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

Art. 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de Judicatura Federal.

En este sentido el Poder que tiene la supremacía ante los demás es el Ejecutivo, ya que de ahí emanan un cúmulo de facultades amplias de las que goza el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, dando lugar a un modelo presidencialista, donde el Presidente de México está investido de las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, lo que le da una amplia esfera de actos de autoridad, el poder político recae en él, designa a todo su gabinete y equipo de trabajo.

²⁵ *Ibidem*. Pág. 44.

1.6. Administración Pública Mexicana

Al comienzo del México independiente correspondió una administración conformada por las dependencias del gobierno monárquico interino de 1821, por la atención de los negocios en materia de gobierno interno y relaciones exteriores, defensa de la soberanía nacional, justicia, y negocios eclesiásticos y hacienda, según se consigna más adelante el gobierno tenía encomendados los servicios de correos, caminos, además de los ramos económicos. Al inaugurarse la República Federal se conservó la misma organización interior. Es hasta 1843 cuando se dio la primera diferenciación estructural de la Administración Pública, al crearse el Ministerio de Instrucción Pública e industrial.

En 1891, se expidió la primera Ley de Secretarías, la cual además de las Secretarías de Relaciones Exteriores: Gobernación: Justicia e Instrucción Pública: Fomento: Hacienda: Crédito Público y Comercio: Guerra y Marina: creó una dependencia responsable de las Comunicaciones y Obras Públicas. En 1914, el ramo agrícola se atendió en la figura de la Secretaría de Agricultura y Colonización. A partir de la promulgación de la Constitución de 1917, se estableció la Secretaría de Estado, expedida en Abril de 1917, estableció además la Secretaría de Estado, las figura de los Departamentos las Secretarías fueron la de Estado, Hacienda y Crédito Público, de Guerra y Marina, Comunicaciones, Fomento, e Industria y Comercio. Los departamentos serían el judicial; el Universitario, el de Bellas Artes; y el de Salubridad Pública.

Se dieron Reformas a la Ley para incorporar al despacho de los asuntos del Ejecutivo Federal las Secretarías de: Educación Pública (1921), Economía Nacional (1932), Defensa Nacional (1937), Asistencia (1937), Marina (1940), Trabajo (1940), Agricultura y Ganadería (1946), Recursos Hidráulicos (1946), Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

El inicio de la nueva administración de 1958 llegó acompañada de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que distribuyó los asuntos del Ejecutivo Federal en la siguientes secretarías: Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional, Industria y Comercio, Agricultura y Ganadería, Comunicaciones y Transportes, Recursos Hidráulicos, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social y de la Presidencia. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), que entró en vigor desde el 29 de diciembre de 1976, reformó la estructura administrativa del Ejecutivo Federal, con la creación de la Presidencia de la República y de las Secretarías de Programación y Presupuesto y la de Pesca.

En diciembre de 1982 se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, creando a la Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal, la de Comercio se redimensionó convirtiéndose en Comercio y Fomento Industrial, la de Asentamientos Humanos y Obras públicas se eliminó, dado lugar a la de Desarrollo Urbano y Ecología. Conforme al Decreto del 25 de mayo de 1992 se crea la Secretaría de Desarrollo Social. Y en 1999 una nueva reorganización dio lugar a las secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Pesca, de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, y la de Energía. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación se transformó en la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En 1996, se introdujo una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal al incorporar a la Consejería del Ejecutivo Federal, y modificarse la naturaleza jurídica del Departamento del Distrito Federal, para convertirlo en Gobierno del Distrito Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 2001 (LOAPF), opera bajo los siguientes preceptos:

Artículo 1º.- La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, Integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos componen la administración pública paraestatal.

Artículo 2º.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada;

- I Secretarías de Estado
- II Departamentos Administrativos, y
- III Consejería Jurídica

Artículo 3º.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I Organismos Descentralizados;
- II Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito,
- III Organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas, y
- IV Fideicomisos

Artículo 26.- Para el despacho de los asuntos 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 la Marina
- Secretaría de Seguridad Pública
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Secretaría de Energía
- Secretaría de Economía
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Turismo
- Secretaría de Salud
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

1.7. Administración Pública Comparada

La administración Pública, desde tiempos inmemoriales ha jugado un papel trascendental en todas las sociedades, actualmente esta ciencia necesita de múltiples métodos, como es el caso de la comparación, ya que las posibilidades de comparación dan como resultado riqueza en los resultados e investigaciones del objeto de estudio, Sartori, puntualiza el aspecto de lo comparable, equivale a decir cosa que pertenece al mismo género, especie, subespecie, y así sucesivamente, Por lo tanto, el elemento de similitud que legitima la comparación es la identidad de clase. Así, la comparación afianza aún más la autenticidad científica, en este caso a la administración pública.

El primer estudio que se conoce sobre administración pública comparada es el libro publicado en México en 1889 por "Emilio Busto"²⁶ donde se comparan los sistemas de administración financiera de México y de Francia, posteriormente surgió la obra de Frank Goodnow publicado en 1893, donde se hace un examen de los Estado Unidos, Inglaterra, Francia y Alemania.

En los Estado Unidos, se creó al Grupo de Administración Comparada y al Comité Internacional como órganos especializados de la Sociedad Estadounidense para la Administración Pública (ASP),. Ambas instituciones fueron reemplazadas por la Sección de Administración Internacional y Comparada (SICA, sigla en inglés) de la ASPA, Sección de hoy en día tiene más de 25 años. El Grupo de Administración Comparada fue fundado en 1960 y lo encabezó Freed Riggs, en tanto que el Comité Internacional fungió como la contraparte estadounidense del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA).

En el campo de la ciencia política, M. Smith, señala que la política comparada "trata de descubrir regularidades y variantes de organización política por medio de un análisis comparativo de sistemas históricos y contemporáneos. Una vez que las ha aislados procura determinar los factores en que se apoyan, en fin de descubrir las propiedades y condiciones de las diversas formas de subsistemas políticos. Intenta luego sintetizar estas observaciones en una serie de proposiciones vinculadas entre sí y aplicables a todos estos sistemas en circunstancias tanto estáticas como variables. Se confía en poder averiguar

²⁶ Véase la obra de Busto Emilio. *La Administración Pública de México – Breve estudio comparativo entre el sistema de administración de hacienda en Francia y el establecido en México [1889]*. México. Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos. Segunda Edición 1976.

luego de qué manera se relacionan estos procesos gubernamentales con los medios más amplios de los que forman parte"²⁷.

Ferrel Heady, expone la administración pública comparada, como un enfoque que va más allá de una nación o Estado, es decir, que al existir los fenómenos de globalización e internacionalización, la Administración Pública no puede quedarse con doctrinas, normas, reglas, métodos y sistemas tradicionales o de su localidad, ésta debe entrar en contacto con otras que se encuentran alrededor del mundo, de tal manera se enriquecerá y dará mejores resultados en su enfoque, investigación y resultados. De ahí la importancia del estudio comparativo y los componentes que debe aplicar, tales como:

- Delimitación del objeto de estudio comparado
- Conocimiento profundo, minucioso, detallado, sistemático y objetivo del tema
- Análisis cualitativo y cuantitativo
- Capacidad del pensamiento abstracto
- Orden y clasificación
- Uso y aplicación de la metodología

1.8. Transición Política

Los procesos de transición son aquellos intervalos del tiempo político que se ubican entre la presencia de un régimen de características autoritarias y el principio de otro, de tipo incluyente, democrático, pluralista. En el caso de México la Transición política "el problema del tiempo de los cambios adquiere una connotación peculiar, pues es difícil saber cuando se ha entrado francamente en una etapa de transición o cuando se trata simplemente de procesos de liberalización del régimen, en virtud de la peculiar existencia de elementos autoritarios y democráticos".²⁸

La transición política surgió como consecuencia del hartazgo del régimen autoritario y del partido oficial (PRI), el pueblo inició a manifestarse políticamente, aparecieron grupos, organismos e instituciones políticas que fueron debilitado el régimen priísta, tal fue el caso

²⁷ Easton David. Compilador. *Enfoques Sobre Teoría Política*. Argentina. Edit. Amorrortu-Buenos Aires, 1982. Pág. 175.

²⁸ Véase a Torres Mejía David. *Proteccionismo Político en México 1946-1977*. México. Edit. UNAM, 2001, Pág.206.

de la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), Partidos Políticos como el PRD, fortalecimiento del PAN, entre otros, ello significó un paulatino cambio en las esferas social, económica y política. Pero el factor más significativo que dio pauta para esta transformación fue la democratización, el pueblo mexicano tomó mayor conciencia de los procesos y fenómenos políticos que ocurrían. En tal sentido la población comenzó a participar dando como resultado la consolidación de la democracia.

Dicho lo anterior el sistema político mexicano, sufrió modificaciones sustanciales, las más importantes fueron la apertura de espacios plurales y democráticos, el debilitamiento y ocaso del régimen autoritario y el partido hegemónico. En gran medida esto se debe a la correlación de fuerzas que han ido ganando mayores espacios en los procesos de toma de decisiones, los cuales repercuten en la vida política de la nación.

Este proceso de cambio es consecuencia de la intensa participación y el fortalecimiento de los partidos políticos, así como del éxito de sus esfuerzos que influyen en gran medida para el rediseño de la política en el país, por otra parte la celebración de comicios equitativos y justos dieron pauta para la consolidación de un cambio legítimo de poder político. La "transición política"²⁹ en México es, en este sentido, una "transición votada".

Las elecciones para presidente de la República celebradas el 2 de julio de 2000, dieron como resultado el triunfo de Vicente Fox, como Presidente de la República, lo que significó el fin del régimen autoritario y del partido oficial. Para lograr dicho éxito se llevó a cabo la "alternancia política"³⁰ del Poder Ejecutivo Federal, entendida como la sucesión presidencial del Partido Acción Nacional (PAN) y Vicente Fox Quesada. Finalmente, la transición mexicana arrojó un resultado de poder compartido que exige la convergencia, el establecimiento de acuerdos y la corresponsabilidad en la tarea de gobierno entre las diversas fuerzas políticas.

Sin embargo, la alternancia en el poder que ha sufrido el régimen mexicano, realmente cumplirá con una mejor forma de gobierno que redunde en la sociedad, o sólo es un escenario que dará continuación a los viejos vicios de las administraciones pasadas. La administración foxista, en este proceso de cambio, tal parece que el no han sido capas de

²⁹ la *transición política* suele entenderse como el intervalo entre un régimen político y otro, asumiendo por régimen político el conjunto de patrones, explícitos o no, que determinan las formas y canales de acceso a principales posiciones gubernamentales, las características de los actores que son admitidos en y excluidos de este acceso, y los recursos y estrategias que pueden usarse para tener acceso. Véase a César Casino: *Democratización y Liberalización*. En Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. México. Edlt. IFE .1997. Pág. 13.

³⁰ La alternancia política es entendida, donde un régimen debe estar sujeto a ser substituido en el momento en el que los electores lo decidan en las urnas, que las leyes y mecanismos que garantizan la alternancia política sean funcionales y que no sufran ninguna intervención desde el aparato público, Véase a María Amparo Casar, en: *A mejor vida*. Revista Nexos, Año 22, Vol. XXII, No, 263, noviembre de 1999. Pág.42.

concretar su proyecto de gobierno evidenciando así los constantes errores en sus acciones de gobierno, la falta de profesionalismo, compromiso, comunicación y toma de decisiones hacen que la alternancia en lugar de haber sido benéfica, esté resultado deplorable.

CAPÍTULO II

DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA MEXICA AL MÉXICO INDEPENDIENTE

2. 1. La Organización del Imperio Azteca

Aproximadamente por el año 900 a.C. inició el desarrollo de grandes civilizaciones en Mesoamérica. Esta etapa histórica se conoce como el periodo Clásico, donde florecieron la civilización maya, zapoteca y azteca. En esta época la organización de la sociedad se tornó complicada. Al lado de los guerreros-sacerdotes surgieron funcionarios encargados de impartir justicia y de recaudar tributos, el comercio aumentó y se especializó, aparecieron deidades de todo tipo, se erigieron numerosos centros ceremoniales, hubo progresos científicos, entre otros.

La familia fue el núcleo fundamental de la organización social de los aztecas, la cual tiene por base las relaciones de parentesco, de ahí se originó el *calpulli**, que tiene diversas connotaciones y significados, pero principalmente se refiere a la propiedad comunal de la tierra, al barrio o vecindario. Por lo tanto como en toda sociedad existían gobernados y gobernantes, surgió el grupo dominante de los *pipiltin*, quienes, se apropiaron de los más importantes "instrumentos de dominio técnico, coercitivo e ideológico, de la mayor parte de la tierra y sus productos, ocupaban los principales puestos dirigentes del gobierno, del clero y la milicia, recibían tributo, dirigían la producción y la distribución de los medios materiales de producción y consumo, controlaban la fuerza de trabajo y se encargaban de la organización de las guerras de conquista"³¹.

Los integrantes de la clase dominante podían serlo por herencia, creencias religiosas y triunfos en la guerra. Por lo que la mayor parte de los gobernantes tuvieron consigo un cúmulo de conocimientos políticos, económicos, sociales, bélicos y religiosos para lograr

* Véase, Moreno M. Marcelo. *La Organización Política y Social de los Aztecas*. México. Edit. INAH, 1971, Pág. 87. El calpulli era simplemente una subdivisión de la ciudad azteca entendida esta palabra en el sentido de "polis" era una mera unidad de la organización social, de los mexica, que como tal refleja la constitución política, jurídica, económica, religiosa, etcétera; del todo del que formaban una parte integrante, es decir de la sociedad mexicana.

³¹ Rodríguez Shadow María. *El Estado Azteca*. México. Edit. Universidad Autónoma del Estado de México, 1998, Pág. 28.

tener el poder político y así la dominación que aseguró su permanencia en el poder. Entonces, el individuo con mayores atribuciones, autoridad y poder era el llamado *Tlatoani*, que a su vez obedecía a la máxima autoridad el *Cem-Anáhuac Tlatoani*, que como lo tradujo Alfonso Caso, era, el rey de México y del mundo.

El grupo subordinado estaba compuesto por los *macehualtin*, esto es, campesinos, artesanos y comerciantes que debían pagar tributo al Estado, asistir cuando así se le solicitara a servir a la clase dominante o en la construcción de obras públicas. Los *macehualtin* tenían que pagar tributo (*tlacalaquilli*), especie de impuesto para el mantenimiento de la clase dominante, del Estado, guerra, sociedad, justicia, religión (sus dioses), principalmente.

La mayoría de los súbditos no se libró del tributo, lo veían como algo legítimo y fundamental, este tipo de pago constaba de artículos fabricados por artesanos, de flora y fauna, mano de obra, plumas, piedras, maderas, vestidos, alimentos, minerales, e incluso cuando no tenían con qué pagar se entregaban como esclavos u ofrecían cuerpos humanos para el sacrificio y así complacer a los dioses. Sin embargo, hubo *macehualtin* que no pagaban impuesto, como es el caso de los huérfanos, lisiados, viudas, jóvenes solteros y los que se habían distinguido en las guerras.

La educación en la organización Azteca estuvo a cargo de dos instituciones el *Calmécac* y el *Telpochcalli*, con principios muy rígidos y religiosos, fue impartida por religiosos. El *Calmécac* era para jóvenes que querían ocupar altos puestos en el gobierno o religión, la mayor parte de estos estudiantes provenían de familias importantes o de altos jefes del ejército, pero también provenían de clases bajas. Se les enseñó fundamentalmente la religión y disciplinas como la astronomía, astrología, artes y algunas estrategias para la guerra, los egresados eran los que ocuparían puestos en la administración pública, en los consejos, tribunales y en funciones sacerdotales.

Hay que destacar que se les exigió una disciplina sumamente rigurosa. La segunda escuela, el *Telpochcalli*, educó a estudiantes de los estratos bajo y medio de la población, tenía por objeto preparar a los jóvenes para la guerra. "La disciplina era menos severa; y los conocimientos que se impartían, menores"³². Aunque asistía el grueso de la población, los conocimientos impartidos no dejaban de tener su grado de dificultad y exigencia.

La religión fue el factor fundamental que rigió a los aztecas, se encontraba presente en su vida y actividades, no había un solo acto público o privado que no estuviera marcado por la religión. Este factor fue de suma importancia para el desarrollo y consolidación del Estado *Tenochca*. La conciencia de todos los individuos estaba gobernada por la religión,

³² Caso Alfonso. *El Pueblo del Sol*. México. Edit. F.C.E. 1991, Pág. 114.

por lo tanto actuó como un aparato coercitivo y represor lo cual ayudó a mantener el equilibrio, estabilidad, control, cohesión entre los individuos y los grupos que formaban la sociedad y el Estado.

Los mercados fueron centros en donde la economía azteca se fortalecía, al estar concentrados numerosos productos el gobierno recibía ganancias muy substanciosas. Por ello, la organización de éstos fue detallada y minuciosa, se hicieron secciones que se especializaron concretamente en algún producto como de granos, alimentos, animales, maderas, aves, esclavos, entre otros. La importancia del mercado significó uno de los principales medios de acumulación de materias primas para el Estado azteca. Por otra parte estuvo tan bien organizado el Imperio, en cuanto a las tributaciones, ya que utilizaron el pago de casetas de vigilancia donde los comerciantes pagaban por la protección y uso de los caminos.

El gobierno *Tenochca*, fue un gobierno aristocrático-teocrático, por la forma monárquica electiva, es decir, las decisiones que eran tomadas, se llevaban a cabo por medio de consensos y con la participación de los consejos de ancianos. Por otra parte el gobierno tenía la característica de ser centralista, en la sede de los poderes centrales se encontraba la capital del imperio Tenochtitlán, a cargo de un rey de quien emanaron las órdenes, la autoridad y el poder político.

La organización azteca contó con varios medios de control y mantenimiento como las prisiones, el ejército que cuidaba al imperio interna y externamente, empadronamiento de la población para tener un control preciso y minucioso, llevaron a cabo un trazo casi perfecto de calles y avenidas para el control, organización y protección del imperio , construyeron lugares específicos para vigilar el territorio.

2.2. La Gran Tenochtitlán

Los Aztecas son una derivación de la cultura Chichimeca y Tolteca, convivieron gran parte con la cultura Texcocana, su origen exacto del pueblo hasta la fecha es desconocido, han surgido numerosas conjeturas y mitos a cerca de ello. De tal forma que la mayor parte de investigaciones confluyen que provenían de Aztlán, ubicado probablemente en el noreste de mesoamérica, partiendo en el año "1168 de nuestra era, donde habían vivido durante más de 1 000 años, entre el siglo XIII, trataron de instalarse en el valle central de México,

entre los Estados civilizados de Culhuacan, Azcapotzalco y Texcoco, fueron recibidos como invasores semibárbaros³³.

Bajo la dirección de *Mexi* o más conocido como *Huitzilopochtli*, líder del pueblo, ordenó emprender la migración en busca del lugar señalado por los dioses, este viaje se realizó bajo siete grupos que llevaron cada uno su propia misión, viajaron por diferentes direcciones, hasta que finalmente llegaron al valle de México, donde ningún pueblo los aceptaba más allá de una temporada determinada ya que eran un pueblo salvaje, oportunista, sucio e ignorante. Sin embargo, el señor de Culhuacan, accedió a dejarlos por un tiempo en un lugar agreste y sin ninguna esperanza de sobre vivencia, a cambio de que fueran a serviles y apoyaran a operaciones bélicas.

Inmediatamente los mexicas comenzaron a aniquilar a toda aquella flora y fauna nociva, originando un nuevo entorno, esto trajo como resultado que el pueblo se fortaleciera. Al percatarse del peligro que corría Culhuacan, el señor de este pueblo los echó, de nueva cuenta los aztecas emprendieron su búsqueda, hasta llegar al punto exacto a donde los dioses le revelaron a *Huitzilopochtli*, en qué lugar fincar el imperio. "allí será nuestra ciudad México-Tenochtitlan, allí donde el águila lanza su grito, abre las alas y come... allí donde la serpiente es devorada. Resonando la voz de *Huitzilopochtli*: ¡Oh mexicanos! ¡Aquí es!"³⁴.

De tal manera se establecieron en una pequeña isla a la que llamaron Tenochtitlán en honor del supremo sacerdote *Tenoch* que los guió hasta el objetivo. Este territorio estaba lleno de pantanos y la mayor parte rodeado de agua, por lo que se dieron a la tarea de ganar terreno a los lagos formando las chinampas y dando lugar a piso firme, por lo que pasaron décadas para poder contar con extensiones de tierra y así poder llevar a cabo construcciones.

La primera construcción de relevancia fue un templo para venerar a sus dioses, posteriormente iniciaron los planos de la ciudad, en 1376 surgió el supremo gobernante mexica *Acamapichtli*, quien organizó una nueva forma de gobierno que llevó al pueblo a los umbrales de su grandeza, pero fue de 1440 a 1468 cuando el emperador Moctezuma, pactó la Triple Alianza, lo que significó la consolidación del imperio tenochca y el dominio económico, político y social, de igual manera se emprendió aún más la expansión del imperio. Tenochtitlán estaba formado por múltiples templos y palacios, de entre ellos el más majestuoso fue el Templo Mayor dedicado a las deidades de *Tláloc* y *Huitzilopochtli*, estuvo rodeado de canales y lagos perfectamente construidos, y con un sistema hidráulico único, el drenaje.

³³ Soustelle Jacques. *El Universo de los Aztecas*. México. Edit. F.C.E. 1982, Pág. 43

³⁴ Rodríguez Shadow María. *Op-cit*. Págs. 30-31.

A la muerte de *Moctezuma Ilhuicamina* en 1468, lo sucedió *Axayácatl*, posteriormente *Tizoc*, *Ahuízotl* y *Moctezuma Xocoyotzin II*, con este gran gobernante el imperio alcanzó el punto máximo de esplendor, y el ocaso del Estado tenochca, Moctezuma II, fue quien recibió a Hernán Cortés en Tenochtitlán el 19 de abril de 1519.

2.3. La Colonia en la Nueva España

Desde el momento que Hernán Cortés, incursionó en 1519 por tierras veracruzanas, instauró el primer ayuntamiento en México y en todo el continente americano, denominado ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz. El cual tuvo como finalidad que se le otorgara un nombramiento (de colonizador y conquistador), autoridad y atribuciones, para así actuar de la manera que él viera conveniente. Inició, entonces la conquista, con ayuda de los tlaxcaltecas, logró entrar al Valle de la gran Tenochtitlán, y posteriormente sometió al gobierno y al pueblo azteca. Ya para 1521, Cortés planeó dar fin a la gran Tenochtitlán y establecer la Nueva España.

“El nombre de Nueva España no se dio al principio, esto es en el año 1518, sino a la provincia de Yucatán. Los camaradas de Grijalva quedaron admirados del cultivo de los campos y de la belleza de los edificios indios de aquella provincia. Cortés, en su primera carta, dirigida al emperador Carlos V en 1520, extiende ya la denominación de la Nueva España a todo el Imperio de Moctezuma desde Panamá hasta la Nueva California”³⁵.

A partir de esta naciente figura política y geográfica, los españoles comenzaron a organizarse, primeramente se esclavizaron a los indios, desempeñaron tareas de todo tipo, de tal forma que no podían andar libres como otrora, por lo que los españoles instituyeron las encomiendas que consistían en nombrar a un español para que cuidara, protegiera y asistiera a un grupo o familias de indios, a cambio de ello esta gente tenía que pagar un tributo a los encomenderos por los supuestos beneficios y protección que recibían.

Este mecanismo sirvió para evangelizar a la población indígena, por otra parte se logró tener un control y dominio de los indios. De tal forma que la encomienda “permitió el surgimiento de jerarquías sociales bien definidas dentro del grupo de conquistadores de Nueva España. La desigual distribución de encomiendas –por un mecanismo circular que

³⁵ Von Humboldt A. *Ensayo Político Sobre la Nueva España*. México. Edit. Nacional, 1973, Pág. 33

beneficia a quienes ya habían sido beneficiados- define algunos de los diversos grupos que conformaban la primera sociedad colonial novó hispana³⁶.

De acuerdo con las leyes e instrucciones del rey de España, la encomienda sólo debía ser repartida a los conquistadores y evangelizadores más destacados, y a los fieles servidores de la Corona. Pero en realidad la asignación de encomiendas, careció de justeza y equidad, al otorgarlas a individuos que poseían un gran número de éstas. En este sentido, al existir encomenderos propietarios de numerosos encomendados, estos comenzaron a establecerse y formar las primeras comunidades y posteriormente grupos sociales.

Sin embargo, este sistema resultó atroz, ya que se abusaba en todos los sentidos del indio. Cortés siendo gobernador de la Nueva España, nombrado por el rey de España Carlos V, tuvo que ir a una misión dejando encargado su gobierno. Por lo que se creó el primer Tribunal o Audiencia, que fueron cuerpos administrativos y judiciales. "Los jueces que la componían, presididos por un abogado y conquistador al mismo tiempo, que había sido implacable con los indios, el feroz Nuño de Guzmán, ejerciendo un inlcuo despotismo (llámese así el gobierno que no reconoce ley)"³⁷.

Las injusticias, arbitrariedades y muertes que cometió esta primera audiencia, se dieron a conocer en España, ordenándose que se estableciera otra Audiencia. "compuesta de excelentes jueces que protegieron a los indios, levantando ciudades nuevas, como la de Puebla, y ordenaron la introducción en Nueva España de plantas y animales útiles que se propagaran con gran rapidez"³⁸. Pero, a pesar de las distinguidas figuras españolas que presidían en la segunda Audiencia, las Injusticias continuaron por varias razones, tales como la codicia, la fiebre de riqueza, alcanzar un estatus en la sociedad y por el acrecentamiento de ciudades e iglesias. El verdadero poder y autoridad que tenían las Audiencias residía en España en el llamado "Consejo de las Indias y era quien, verdaderamente gobernaba, asentaron la autoridad en manos de una sola persona que representaba al rey: el virrey"³⁹.

Esta fue la máxima autoridad en la Nueva España que cumplió todo el ordenamiento que le había sido establecido por el Consejo de Indias, "era el jefe militar, capitán general de todos los territorios, el jefe político y la suprema autoridad administrativa y judicial, compartía la máxima autoridad eclesiástica"⁴⁰, de igual manera el virrey contaba con su

³⁶ Cosío Villegas Daniel. Coordinador. *Historia General de México. Tomo I. México*. Edit. Colmex, 1981, Pág.340.

³⁷ *Ibidem*. Pág. 324

³⁸ Sierra Justo. *Ensayos y Textos Elementales de Historia. Tomo IX. México*. Edit. UNAM, 1948, Pág. 321

³⁹ *Ibidem*. Pág.321

⁴⁰ *Ibidem*. Pág.321

propio consejo compuesto en su mayoría por abogados aconsejando la mejor manera de gobierno, obtención de alcabala, acrecentamiento de riqueza.

Pero como expone Justo Sierra, hubo virreyes buenos y malos, quienes se aprovecharon de la situación y quienes ayudaron a la Nueva España. El primer virrey fue Antonio de Mendoza nombrado en 1535, posteriormente los Velasco padre e hijo. Principalmente estos fueron los mejores virreyes de las Indias, acrecentaron las riquezas de la corona, fundaron nuevas poblaciones como Valladolid (Morelia), la Nueva Galicia (Guadalajara) entre otras; Consolidaron el gobierno y el poder político, crearon instituciones a favor de la población indígena, abolieron en algunos puntos del territorio la esclavitud, se crearon industrias como la de tejidos, ayudaron a la evangelización de los indios, se fundó la Casa de Moneda, se crearon sistemas para el transporte y distribución de agua, se creó la Universidad, se edificaron edificios, y templos. Como resultado de estos periodos de gobierno, la Nueva España, sentó las bases de lo que sería su desarrollo, grandeza e importancia en la posteridad.

El virrey por mandato del rey de la Corona, instauró las instituciones, órganos de gobierno, cuerpos administrativos y jurídicos en lo que hoy se conoce como la Ciudad de México, dando continuidad al sistema de centralización con que contaban los aztecas. De tal manera que todo el poder, autorizaciones y nombramientos emanaron del Ayuntamiento de México compuesto por tesorero, contador, regidor, alcaldes y gobernador quien representaba la autoridad de la colonia. Por otra parte los virreyes para tener un mejor control llevaron a cabo divisiones territoriales llamadas Intendencias, a quienes nombraban Intendentes estaban obligados a entregar un reporte de todas las actividades que desempeñaban y del comportamiento de la población y de algún suceso fuera de lo normal.

En la primera mitad del siglo XVI, los conquistadores descubrieron en el altiplano yacimientos ricos en minerales y metales preciosos como el oro, plata y cobre. Esta región fue lo que hoy se conoce como Zacatecas, Guadalajara, Durango, San Luis Potosí, entre otros, lo que contribuyó a la explotación y conquista del norte de México.

La obtención de metales preciosos produjo de inmediato fuertes ingresos para la Corona Española y para las Indias por lo que se acrecentó en gran medida su explotación haciendo de los indígenas esclavos mineros, nuevamente la avaricia del español salió a la luz, pero ahora con mayor intensidad al darse cuenta que las minas parecían inagotables, los peninsulares consumieron las vidas de miles de mineros, de tal manera que la población de indígenas de esas localidades llegaron casi al exterminio, se tuvo que pedir esclavos de otras partes, esto significaba ganancias en todos sentidos, ya que el propietario de minas ganaba al obtener su producto y el tratante de esclavos ganaba por la venta de éstos.

La economía de las Indias creció desmedidamente al igual que la de España. Como resultado de ello se organizó la Real Hacienda Pública, encargada de controlar los ingresos y egresos del gobierno de la Colonia. Los virreyes vivieron en la opulencia al igual que todos los funcionarios que lo rodeaban, logrando ejercer un dominio absoluto sobre sus extensos territorios. La monarquía por otra parte también experimentó un corto periodo de abundancia por lo que se consolidó como una de las potencias mundiales de aquellos tiempos.

Se emprendió la construcción de vías de comunicaciones, caminos y puentes, como el que partió de Veracruz hasta la Ciudad de México y de ahí a Acapulco, México a Zacatecas., puertos., tales como Veracruz, Acapulco, Yucatán y otros en el Océano Pacífico . A partir de de la introducción de esclavos provenientes de otras partes del territorio mexicano y del mundo, los indígenas establecieron un tipo de convivencia con ellos y posteriormente al transcurrir los años se mezclaron ya sea con otros esclavos o con españoles, originando una nueva sociedad a la que los españoles clasificaron en grupos o castas tales como mestizos, mulatos, criollos, castizos, entre otros.

Poco a poco la población de la Nueva España fue aumentando, sin embargo, la tasa de crecimiento aún era muy baja, esto a consecuencia de las extenuantes jornadas de trabajo que acababa por matarlos, por las enfermedades y pestes que azotaban a comunidades completas., algunos grupos indígenas como los *Mixes* o *Chontales* prohibieron que las mujeres se embarazaran, esto como protesta de los abusos cometidos contra ellos y para que su prole no sufriera en el futuro.

La Iglesia fue un elemento central en la Colonia. Tuvo a su cargo numerosas instituciones y junto con el virrey gobernaron las Indias. La educación dependía de ella, los hospitales, beneficencias, y hospicios. Los monumentales templos, conventos y catedrales son muestra del poder, importancia y difusión logrados por la iglesia. En el ámbito económico la iglesia jugó un papel indispensable, introdujeron en la población novohispana el Diezmo*, impuesto recibido por las autoridades religiosas, así como las donaciones hechas por la monarquía y por los feligreses, quienes donaron desde animales, joyas, comida, hasta tierras y haciendas. Por ello la Iglesia acumuló vastas propiedades tanto en el campo como en la ciudad, empero, estos bienes no podían ser vendidos a particulares. Hecho que causó múltiples conflictos en el siglo XIX.

* Para entender como se instituyó el Diezmo en la nueva España. Cfr, Cosío Villegas Daniel. Coordinador. *Historia general de México. Tomo II*. México. Edit. Colmex, 1981, Págs. 760-761. "Esta fue una regalla ejercida por los monarcas españoles con mayor o menor consentimiento del papado, por la cual nombraban las dignidades eclesiásticas de sus reinos. Roma había cedido a la Corona Española en 1501 los diezmos de las iglesias americanas como premio a la labor evangelizadora"

El gobierno de la Nueva España, se encontraba en manos del Virrey y de la Iglesia, el poder principal residió en la Corona Española, específicamente en las leyes contenidas y emitidas por el Consejo de Indias. Pero también existieron otras leyes de gran importancia, las cuales son: "*La política Indiana (1646) de Juan Solórzano Pereyra y la Recopilación de las Leyes de los Reinos de la Indias de 1681*"⁴¹. Mediante estas tres leyes el régimen político y social de la Nueva España operó durante décadas.

"Andrés Lira y Luis Muro",⁴² destacan que la organización social y política, se denominó *orden de república*, dentro de éste esquema hubo dos repúblicas, la de los indios y la de los españoles. Desde luego la forma de gobierno fue distinta, mientras que los españoles gozaron de libertades, goces, atribuciones, derechos y libertad; los indios eran regidos de manera arbitraria e injusta.

Es importante destacar que la sociedad y el orden político estuvieron regidos por preceptos o leyes naturales externas e independientes de la voluntad humana, es decir, que la sociedad fue naturalmente organizada de acuerdo con preceptos religiosos cuyos criterios obedecieron a un sistema jerárquico en donde cada individuo o grupos cumplen propósitos o intereses, satisfaciendo el orden natural (religioso). "Esta sociedad jerarquizada contiene en su seno, por naturaleza, grandes desigualdades e imperfecciones que sólo pueden corregirse si ponen en peligro la justicia divina"⁴³, por lo que los individuos debían de estar de acuerdo con la desigualdad, estatus o jerarquía con que nacían en la sociedad ya que cada sujeto tenía sus derechos y obligaciones, por ejemplo un indio debía estar de acuerdo por ser lo que era, al igual que un noble, virrey o rey ya que esto sólo lo determinaban las leyes naturales (divinas).

2.4. Las Reformas Borbónicas

En el año 1700, la familia de los Borbón ocupó el trono de la Corona Española bajo el mandato de Felipe V, substituyendo a la familia de los Habsburgo. Inmediatamente los Borbón, concibieron e instituyeron nuevas formas para gobernar. Esto como resultado de que la Nueva España estaba pasando por un periodo de crisis tanto económico, político y de gobernabilidad. Las numerosas fortunas, caclques, levantamientos, venta de puestos públicos, nepotismo y corrupción habían dado origen a la descomposición y decadencia

⁴¹ Cosío Villegas Daniel. Coordinador. *Historia General de México. Tomo I*, Op-cit. Pág. 437.

⁴² *Ibidem*. Pág 371-465.

⁴³ *Ibidem*. Pág. 489

del régimen, ello repercutió en gran medida en la Corona Española, ya que no le eran enviados reportes precisos, recibió múltiples quejas de insurrecciones, pero principalmente percibieron muy pocas cantidades de oro, plata y recaudación de impuestos.

Por otra parte la Nueva España comenzó a autogobernarse, los virreyes mantuvieron relaciones muy lejanas con el rey, se formaron grupos y corporaciones que asumían funciones públicas con la característica de que lograban beneficios e intereses privados. Estos hechos no convenían en lo absoluto para la monarquía. Se desataron numerosos brotes de inseguridad, violencia y anarquía. Fue así como recibió la familia Borbón a la Nueva España, de inmediato puso en marcha reformas radicales para combatir los vicios, corrupción, mal gobierno y anarquía en que se encontraba las Indias. Estas transformaciones tenían como objetivo la recomposición interna en todos ámbitos, recuperando el poder político y hacerlo verdaderamente respetado.

El hombre encargado de promover e imponer las reformas borbónicas, fue José de Gálvez, *visitador* de Nueva España que tuvo como objetivo sentar las bases de un nuevo gobierno y la unificación del poder, para concentrarlo y depositarlo bajo el mando y dirección de individuos realmente profesionales en la esfera administrativa. Con este propósito, se emprendió la reforma de todo el aparato administrativo del virreinato, dotado de un cuerpo de administradores profesionales ligados al monarca, desde los más altos (virrey), hasta los más bajos (alcaldes mayores de los pueblos).

Esto implicó un giro radical en la forma de gobierno y de la concentración de poder, los administradores que operaron bajo el gobierno de los Habsburgo, eran gente sin experiencia en cargos públicos, en este sentido, relucía la ineficiencia y descomposición del gobierno. Sin embargo, se aprobó la reforma destituyendo a la mayor parte de funcionarios y colocando a nueva gente profesional y con ideas nuevas que ayudaron a una mejor administración.

La Iglesia era la institución más importante en la Indias, tenía en su poder grandes concentraciones de capital, de tierras, haciendas, bienes, y la aprobación del grueso de la población. En este contexto, el gobierno de los borbones debilitó, las acciones que llevaron a cabo normalmente, como es el caso de la prohibición de construcciones de templos, conventos, redujo el acceso de novicios. Estas prohibiciones y agresiones cada vez subieron más y más de tono, a tal grado que en el año 1760 se expulsó la orden de los jesuitas, la llamada Compañía de Jesús.

Pero la medida más drástica para la Iglesia se expidió en 1804. Se publicó la *Real Cédula sobre enajenación de bienes raíces y cobro de capitales de capellanías y obras pías para la consolidación de vales reales*. Dicha cédula promovió la venta de bienes y tierras, lo que

significó el mayor golpe para la Iglesia, ya que la Iglesia compraba, vendía y rentaba algunas tierras con intereses muy elevados, de ahí provenía una fuente importante de su economía, también se obligó a la iglesia a vender sus bienes pasando el capital al Estado, por último se exigió que dicha institución pagara impuestos al gobierno.

Las reformas fueron holistas, incluyeron a todas las instituciones y corporaciones de la sociedad, debido a que la mayoría de éstas operaron bajo principios lucrativos que perjudicaban a la Monarquía y a la Nueva España. Gálvez, encontró poca disposición, ayuda y cooperación de los virreyes, esto resultó obvio, al ver que peligraban sus intereses se mostraron renuentes.

El visitador se percató de un cúmulo de anomalías en la organización política en que se encontraba el virreinato, es decir, en la centralización mal organizada. La lejanía entre una y otra región fue bastante, las relaciones de los gobernantes eran muy lejanas o nulas en varios casos, de ahí el origen de los caciques, inmensas fortunas, autoritarismo e injusticias; cada gobernante estableció sus propias leyes. Estos datos sirvieron para dar a conocer un procedimiento que corregiría la mayor parte de los males, conocido como el sistema de intendencias.

Éste consistía en la división del territorio "en jurisdicciones político-administrativas denominadas *intendencias*, a la cabeza de las cuales estaría el intendente o gobernador general, quien ejercería en ella todos los atributos del poder: justicia, guerra, hacienda, fomento de actividades económicas y obras públicas"⁴⁴. Dicha propuesta se llevó a cabo, al asegurar un mejor gobierno y mejores cuentas para la Corona, ya que el poder sólo se concentró en funcionarios profesionales y en españoles de España, sin embargo, el proyecto duró poco tiempo debido a que los resultados no fueron los esperados.

En materia de impuestos, las reformas se hicieron de manera detallada y minuciosa, por lo que nadie se libró de pagarlo, tal medida benefició primeramente a la Corona Española y posteriormente al Virreinato.

En este contexto las reformas borbónicas, tuvieron un carácter radical, que afectó a la sociedad en general, su objetivo fue cambiar la organización del territorio, de la economía y su gobierno que se encontraban en descomposición y anarquía, creando un gobierno rígido y organizado. El resultado de ello fue que se impulsó la agricultura, industria, la economía, ganadería, cultura, entre otros.

⁴⁴ *Ibidem*. Págs. 496-497

Por otra parte, el rey de España se encontraba complacido con la forma de gobierno y por la recaudación y envío de impuestos, y riquezas que acumuló en sus arcas. El resultado de las reformas si bien produjo cambios políticos y administrativos, también engendró cambios en la composición de la sociedad colonial y en su ideología. Los éxitos que lograron las reformas estaban dirigidos para las clases dominantes, mientras la mayor parte de la población sufrió procesos de pauperización y tiranía aún mayores que en otros años.

2.5. Guerras de Independencia 1810-1821

La independencia de Estados Unidos en 1776, marcó el ejemplo a seguir para el continente americano, siendo la primera nación independiente que reconoció ideales políticos, derechos humanos y una forma de gobierno republicana. De tal manera que la posibilidad e idea de independencia en la Nueva España cobraron fuerza, y se hicieron aún más presentes con la anarquía que sucedía en España, al abdicar Carlos IV y Fernando VII a favor de Napoleón. A su vez éste otorgó a José Bonaparte el trono Español en mayo de 1808.

A finales del siglo XVIII, numerosos criollos instruidos de clase media, toman conciencia de la marginación, pobreza, esclavitud y miseria que sufre el grueso de la población de la Nueva España, por causa del régimen tiránico. En este sentido, fue como se concibió que era necesario independizarse del yugo Español. Comenzaron a reunirse criollos letrados y miembros de la burocracia política para llegar a acuerdos y cumplir así su objetivo.

En 1808 el abogado José Primo Verdad y el regidor Juan Francisco Azcárate, miembros del ayuntamiento de México, conflúan en la idea de independencia, manifestando que debido a la ausencia del rey de España el virrey de la Nueva España José de Iturrigaray debía gobernar, así aprovecharían las circunstancias en que se encontraba España. Para ello se elaboró un documento que indicaba los asuntos que debían tratarse en la Audiencia, eran los siguientes: "la estabilidad de los poderes constituidos; la organización de un gobierno provisional para los asuntos que exigían resolución soberana; sobre hacer el Virrey todo en cuanto el Rey haría si estuviera presente"⁴⁵.

⁴⁵ Arrangoiz de Paula Francisco. *México desde 1808 hasta 1867*. México. Edit. Porrúa, 1968, Pág. 30

A pesar de tal intento fallido, el espíritu de independencia no cesó, es más se propagó con rapidez y comenzó a vigorizarse, para 1810 los movimientos de sublevación eran muchos tanto en la Nueva España como en toda la Hispanoamérica, como resultado, el gobierno Español mandó reprimir a la población y fortalecer sus ejércitos, pero debido al número y magnitud de las rebeliones en la Nueva España, el gobierno cada vez fue perdiendo más y más el control. Luego entonces, aparece la conspiración de Querétaro compuesta por connotables criollos letrados, burgueses y de clase media, los más importantes son "Miguel Hidalgo y Costilla, eclesiástico ilustrado, prototipo del "letrado", ex rector del Colegio De San Nicolás de Valladolid; Ignacio Allende, oficial y pequeño propietario de tierras; Juan Aldama, oficial y administrador de una pequeña industria"⁴⁶.

A partir de este modelo se puede hablar de la aparición de Conservadores y Liberales en el país. "La corriente conservadora está representada por la nobleza colonial (señores de la tierra básicamente), la de los cuadros medios de la administración colonial y la de los propietarios de las minas. Los liberales tienen su fundamento en las clases medias y en la pequeña burguesía; las primeras se mueven en medios urbanos y se ubican en la áreas de servicios, y la segunda prolifera en los medios rurales; rancheros, artesanos, manufactureros, arrieros, comerciantes y arrendatarios de explotaciones agrícolas (en ambas corrientes pueden concurrir tanto civiles, como militares y eclesiásticos)"⁴⁷.

El objetivo de Hidalgo y Allende, entre otros, fue que el movimiento de insurrección fuera bien planteado la independencia. Sin embargo, fueron descubiertos la noche del 15 de septiembre de 1810, en la villa de Dolores. Inmediatamente Miguel Hidalgo convocó al pueblo, proclamando la libertad y el rechazo del régimen tiránico de los españoles. A partir de este evento la insurrección tomó gran fuerza, se transmitió a todos los pueblos cercanos con gran rapidez e indudablemente el grueso de la población se fue uniendo a las filas de la asonada, Hidalgo tomó Celaya, posteriormente Guanajuato, ciudades de gran importancia por ser unos de los más ricos en minerales.

El ejército español de inmediato se dirigió a las zonas afectadas desatando sangrientas batallas, a pesar de las numerosas pérdidas y agotamiento de los campesinos, éstos no se dieron por vencidos, huyeron a Celaya para reorganizarse, ahí Miguel Hidalgo y Allende tomaron caminos distintos para distraer al enemigo al mismo tiempo fueron difundiendo el levantamiento consiguiendo la aprobación y solidaridad del pueblo.

Hidalgo se convirtió en el principal líder y porta voz del movimiento de insurrección, revestido por la autoridad que ejerce por aclamación de la nación, abroga los tributos que pesaban sobre el pueblo; suprimió la distinción de castas y declara abolida la esclavitud.

⁴⁶ Cosío Villcgas Daniel. Coordinador. *Historia General de México. Tomo I*, Op-cit. Pág. 613.16 Galeana Patricia. Coordinadora. *El Nacimiento de México*. México. Edit. F.C.E. Archivo General de la Nación, 1999, Pág. 20.

⁴⁷ *Ibidem*. Pág. 20.

Cada vez más el movimiento se fortalecía, sin embargo, cuando Hidalgo y Allende se unen en Zacatecas, el ejército español ya los tenía sitiados de tal forma que se dirigieron al norte del país en enero de 1811 son capturados en Chihuahua y ejecutados el 30 de julio. Sus cabezas fueron colgadas en las esquinas de la Alhóndiga de Granaditas en Guanajuato.

A la muerte de Hidalgo y Allende, apareció gente comprometida y de grades ideales tal es el caso de Morelos, Calleja, Rayón, José María Cos, Verduzco, Liceaga, los hermanos Galeana entre otros. Los levantamientos se hicieron presentes en la mayor parte de la Nueva España, el ejército Español perdía cada día más batallas, mientras tanto, los españoles tomaron medidas urgentes para mantener el gobierno, de tal forma que se expidió en 1812 la Constitución de Cádiz, dicha Ley estableció preceptos como la libertad de prensa, el libre albedrío, soberanía popular, amplios poderes a las cortes, etc. El verdadero sentido de esta Constitución fue hacer creer al pueblo que se le otorgaría un cúmulo de beneficios. Pero el pueblo al encontrarse tan enardecido y engañado hizo caso omiso de ésta.

De inmediato Morelos convocó una junta que posteriormente se convirtió en Congreso con el objetivo de la creación de una Constitución, en este contexto, los insurgentes más letrados pusieron en marcha la iniciativa, y uno de sus primeros postulados fue el 6 de noviembre de 1813, el Congreso de Chilpancingo proclamó formalmente la independencia de México, rechazó la monarquía y estableció la república, más tarde el 22 de octubre de 1814, en la pequeña ciudad de Apatzingán era proclamada la primera Constitución de la Nación mexicana. De inmediato se organizó el gobierno poniendo como jefe del Poder Ejecutivo a José María Morelos, quien persiguió fines como la consolidación de un Estado y homogenización del pueblo mexicano.

El temor de las clases privilegiadas de criollos y españoles, se hizo cada vez más constante. Manifestando al gobierno español que hiciera algo para socavar el peligro que corrían ante los insurgentes, las estrategias, fusilamientos, encarcelamientos, amenazas y demás artimañas empleadas por los españoles fueron inútiles, la sublevación fue tan vigorosa que no hubo manera de detenerla, sin embargo, el hecho que causó el debilitamiento de la misma, fueron los choques de insurgentes, liberales y caudillos populares dando como resultado la desorganización, carencia de metas, falta de comunicación y finalmente en 1815 aprehenden y fusilan a Morelos.

La insurrección casi fue apagada, el ejército realista fue tomando los territorios perdidos, el virrey reorganizó su gobierno y pactó con los líderes revolucionarios, mientras que el pueblo fue apaciguado, el Congreso, instaurado por Morelos fue disuelto. En 1816, el virrey Juan Ruiz de Apodaca se dio cuenta de la anarquía que se vivía en la Nueva España, llevó a cabo prácticas muy drásticas para prevenir una nueva rebelión, logrando así un corto periodo de control y paz.

El régimen tiránico de la Nueva España, llegaba a sus últimos días, con la presencia del destacado militar Agustín Iturbide, fue comisionado a pelear al sur contra los pocos movimientos de rebelión dirigidos por Vicente Guerrero y Guadalupe Victoria. Empero, cuando Iturbide se encontró en el lugar, sucedió un acontecimiento que jamás se había dado a lo largo de las luchas de Independencia, el coronel realista Iturbide se volvió contra el régimen. "Plasmó su programa en el plan emitido el 24 de febrero de 1821, en el pequeño pueblo de Iguala"⁴⁸, con dicho plan se unificó a todos los rebeldes, es decir, conservadores, liberales, caudillos populares y realistas. El primer triunfo de dicho plan fue el consenso de los revolucionarios.

El documento consignó 23 artículos, los más importantes fueron, "artículo 1 declaraba que la religión del país sería la católica apostólica romana; Artículo 2 llama a la independencia del país; Artículo 3 defendía una monarquía templada por una constitución. Los puntos principales del programa fueron llamados "las tres garantías": religión, Independencia y unión (artículo 16). Un nuevo Ejército Trigarante debía proteger dicho plan"⁴⁹. De esta manera fue como estaba constituido el Plan de Iguala, sólo faltaba que se reconociera por alguna autoridad española, Juan O' Donojú, jefe político de la Nueva España, recién que llegó al puerto de Veracruz, programó una entrevista con Iturbide, la cual se realizó en la ciudad de Córdoba.

Al llegar a la entrevista Iturbide expuso su plan endosando además el Tratado de Córdoba que fortalecía aún más el Plan de Iguala y la forma política de la Nueva Nación. Juan O' Donojú, se convenció del Pacto y el Tratado, De esta manera fue como lo firmaron. Logrando consumar la independencia después de diez largos años y cruentas luchas. El 27 de septiembre de 1821, entró a la Ciudad de México Agustín Iturbide, al frente del ejército de las tres garantías, consumándose así la lucha de independencia. Comenzó así la historia de México Independiente.

⁴⁸ Timothy Anna. El Imperio de Iturbide. Colegio Nacional para la Cultura y las Artes. México. Edit, Alianza, 1991. Pág.18.

⁴⁹ *Ibidem*. Pág. 18

2.6. La Inestabilidad Política, Económica y Social de la Dictadura Santanista

Una vez, que México alcanzó su independencia en 1821, Iturbide organizó la forma de gobierno que regiría en el nuevo territorio, dando como resultado una monarquía republicana, así pues, una de las primeras disposiciones y la más relevante en el ámbito de la administración pública fue la publicación del *Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y Despacho Universal*. Lucio Mendieta, planteó que dicho decreto es el punto de partida de la modernización de la administración pública. Este documento sería el órgano regulador que delimitaría las funciones y atribuciones de las primeras cuatro Secretarías que conformaron el aparato administrativo. Y fueron solamente estas por ser cuatro las causas o principios que consideraron debería el nuevo gobierno, vigilar para garantizar la independencia recién adquirida. Así, la primera administración central se organizó de la siguiente forma:

- Relaciones Exteriores
- Justicia y Negocios Eclesiásticos
- Guerra y Marina
- Hacienda Pública

Sin embargo, esto sólo representó un ardid político para que se legitimara aún más el naciente régimen, en un breve tiempo, se instauró una forma despótica de gobierno, donde la mayor parte de funcionarios estuvo a cargo de criollos, quienes de inmediato mostraron su inexperiencia y falta de instrucción en asuntos públicos. Agustín de Iturbide fue nombrado emperador I, regresando a las mismas prácticas de gobierno absolutista, logrando estar sólo once meses en el poder, debido a las constantes demandas, inconformidades y rebeliones del pueblo mexicano. En 1822, se instituyó el Congreso, con el fin de crear una Constitución Política, las constantes pugnas e inestabilidad en la esfera política hizo que el Congreso se disolviera.

El problema más urgente que había de atenderse en 1822, era el debate entre el sistema de gobierno; mientras una parte apoyó el Centralismo, la otra el Federalismo. El resultado de esta disputa repercutió en gran medida a la vida política del país, al no llegar a un verdadero consenso, se generaron constantes cambios en el sistema político dando como resultado la caída del primer Imperio y crisis de gobernabilidad.

Esta inestabilidad trajo consecuencias y cambios negativos en todos ámbitos, una de las más relevantes fue el extenso territorio con que contaba México, se fragmentó de la noche a la mañana al independizarse las provincias de Centroamérica, y provincias como Guadalupe Victoria, Oaxaca, Guanajuato, San Luis Potosí y en el norte del país se crearon Juntas con el objeto de separar provincias e independizarse de México.

En 1823 se dio a conocer el Acta de Casa Mata, proclamada por Antonio López de Santa Anna en Veracruz, el elemento principal que destacó fue la instalación inmediata de un segundo Congreso con el fin de elaborar la Constitución de la nación, el reconocimiento de las provincias del territorio mexicano; y la creación de un gobierno provisional que estuviera a cargo de un Supremo Poder Ejecutivo, encargado de resolver y dirimir los problemas públicos que aquejaban a la naciente nación; dirigido por Guadalupe Victoria, Lucas Alamán, Francisco Arrillaga, Pablo de la Llave y José Joaquín Herrera. De tal manera que la administración pública la componían las siguientes instituciones:

- La Casa Imperial
- Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores
- Justicia Y Negocios Eclesiásticos
- Hacienda
- Guerra y Marina⁵⁰

El 31 de enero de 1824 se publicó una serie de actas constitucionales como paso previo a la elaboración y conclusión de la Constitución. Estas actas se acentuaron más que nada en la soberanía, organización, funcionamiento y forma de gobierno que el Estado debía adoptar. Dichas Actas se cimentaron bajo la doctrina federalista, triunfando así las ideas de los liberales.

El 4 de octubre de 1824 se promulgó la primera Constitución Federal Republicana de México, la nación era una federación de estados soberanos unidos bajo la dirección de un gobierno que se organizó bajo tres poderes; Ejecutivo, Legislativo y Judicial; el Poder Legislativo se asentó en dos cámaras: la de diputados y la de senadores. El Ejecutivo debería ejercerlo el presidente o en su ausencia el vicepresidente. El Judicial le correspondió la Suprema Corte. "La Constitución sería el custodio del progreso e incluía los principios fundamentales para el desarrollo de una sociedad madura estableciendo en la que el respeto a la ley y la promoción del bien común fuesen deber y responsabilidad de

⁵⁰ Véase a Juárez Juan y Nava. *Historia de México y del General Antonio López de Santa Anna. República Liberal. México. Gobierno del Estado de Puebla.* México. Edit, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987. Pág. 38.

todo ciudadano mexicano"⁵¹. Con la creación de la nueva Ley Fundamental, la nación se organizó y acabó con viejos conflictos, en un principio el grueso de la población la recibió con beneplácito.

El 10 de octubre de 1824 Guadalupe Victoria, fue el primer presidente electo con un triunfo legítimo, de inmediato estructuró el papel del gobierno, siendo sólo moderador y conciliador de intereses liberales y conservadores. En el transcurso de esta administración, surgió un nuevo enfoque ideológico, en la esfera política, aparecieron divisiones a causa de posturas y choques entre liberales y conservadores, pero el hecho que más repercutió en el fraccionamiento de estos grupos antagonistas fue la adopción de doctrinas que conjugaban aspectos políticos y religiosos, es decir, el acogimiento de las logias; Escocesa y Yorkina. Trayendo al gobierno conflictos internos que salían de control.

Si bien se logró mantener la estabilidad, armonía y paz en el cuatrienio de Guadalupe Victoria, el gabinete sufrió de pugnas encarnizadas al debatirse quien llevaría la dirección del país, si la masonería Yorkina o Escocesa. De ahí que comenzaron a realizarse levantamientos para derrocar al gobierno de Guadalupe Victoria, líder de los Yorkinos, estas asonadas estuvieron comandadas por el Vicepresidente de México Nicolás Bravo, dirigente de los Escoceses.

En 1829, el periodo de G. Victoria culminó, alcanzando la presidencia Vicente Guerrero, su mandato sólo duró unos meses al ser derrocado por el General Anastasio Bustamante, proclamándose presidente de la República, pidió ayuda al eminente Lucas Alamán, como consejero en los asuntos de gobierno. Bustamante, resultó ser un pelele, ya que las acciones de gobierno, toma de decisiones, pactos, alianzas, entre otras, emanaron de Lucas Alamán, quien se empeñó en reorganizar la administración pública y la estructura fiscal imponiendo leyes y medidas radicales, logrando aumentar los ingresos y reducir los gastos, impulsar el comercio y la industria, propició un ambiente de seguridad y paz. En 1832, fue derrocado Bustamante, con ayuda de Santa Anna, el general Gómez Pedraza asumió el poder en medio de sangrientas batallas, logrando estar unos cuantos meses en el poder, la breve gestión de Gómez Pedraza, ayudó en gran medida a abrirle las puertas al general Santa Anna para ocupar la Presidencia de la República.

No habiendo ningún otro hombre en ese momento con la capacidad, prestigio, simpatía, respeto y hazañas en lo político y militar el general Antonio López de Santa Anna, fue electo "el nuevo presidente que tenía que empuñar las riendas del gobierno, en los momentos que la república se sentía aquejada por males antiguos, y otros que aunque nuevos, no eran menos terribles, dignos por lo mismo de toda la atención del supremo

⁵¹ Costeloe, Michael. *La Primera República Federal de México (1824-1835)*, México. Edit. F.C.E. 1975. Pág. 11.

magistrado⁵². Una vez elegido el jefe del ejecutivo, debía nombrarse al Vicepresidente que tuviera consigo características similares, larga experiencia en la función pública y desde luego que perteneciera al partido democrático de donde había emanado el nuevo Presidente, de inmediato se votó por Valentín Gómez Farías.

Antonio López de Santa Anna se ausentó de los asuntos públicos dejando el mando al Vicepresidente, una vez en funciones pone en marcha reformas, modificaciones y en práctica nuevamente la Constitución de 1824, revocada en 1830 por Lucas Alamán. Este hecho fue desfavorable para los dos sectores más importantes de la nación; el fuero militar y eclesiástico que tenía en sus manos la educación pública. El Estado prohibió contribuciones contra estos fueros, les quitó facultades y atribuciones que poseían. Las inconformidades y levantamientos no se hicieron esperar, el ejército se manifestó al igual que la Iglesia.

La ausencia del supremo magistrado, no fue por causa de fatiga u algo similar, si no que planeó una táctica, al ser un maestro en el arte de las traiciones, conspiró contra su propio Vicepresidente apoyando al ejército y la Iglesia, posteriormente, publicó nulas las reformas, destituyó a Gómez Farías, logrando la aceptación de los dos fueros y de la población hecho que legitimó su autoridad.

Acto seguido López de Santa Anna, cambió la Constitución Federal por una Centralista, el nuevo estatuto se conoció como las Siete Leyes. Era un documento que convertía a los *estados en departamentos*, con juntas electivas responsables ante el Congreso general, y de gobernadores nombrados por el supremo Poder Ejecutivo. Constituido por los tres poderes tradicionales, más uno nuevo, inspirado según parece, en Constant: El supremo Poder Conservador se equilibró bajo el Ejecutivo y Legislativo.

Los estados del norte y Yucatán del sur no estuvieron de acuerdo con la nueva acta constitutiva que sustituía el sistema Federal por el Central, de ahí que los colonos de Texas aprovecharon la oportunidad para separarse de México. Estas familias que poblaron Texas eran originarias de los Estados Unidos, se les otorgó la concesión de establecerse y fincar ahí su vida, esta táctica fue concebida en 1821 por Esteban Austin, jefe de los colonos norteamericanos, para que en la posteridad se fuera ganando territorio. La táctica triunfó, Texas se proclamó estado Independiente en 1835, con el pretexto del cambio de sistema de gobierno y por falta de atención del gobierno mexicano. Por otra parte el estado de Yucatán también se proclamó estado Independiente.

El primer periodo de gobierno de Antonio López de Santa Anna acabaría con derrotas, desprestigiado, el Ministerio de Hacienda en bancarrota y con resultados negativos en todo ámbito, lo único relevante en este periodo fue la creación del Ministerio de Fomento. En

⁵² Juárez Juan y Nava. *Op- cit.* Pág. 373.

1836 Bustamante fue electo por segunda vez. Con un nuevo periodo de seis años, erigió así la primera República Central. Por otra parte España reconoció la Independencia de México, firmando un tratado de paz entre ambos países.

En 1837 Bustamante, tomó posesión de su cargo e inmediatamente surgió el Ministerio del Interior, con el propósito de manejar los asuntos internos del país. En sus primeros años de gobierno la nación sufrió otra invasión ahora por parte de los franceses, exigiendo demandas absurdas e indemnizaciones, desde luego que esto sólo fue un pretexto de Francia.

El gobierno mexicano se negó a emprender diálogos y consensos con el invasor, declarando así el estado de guerra. El enemigo se asentó en Veracruz, emprendiendo acciones bélicas. López de Santa Anna, hizo su aparición con Bustamante, ofreciendo sus servicios para combatir al adversario, aceptando y confiándole las tropas en esta batalla pierde una pierna, que tomó como bandera para enaltecer su nombre y prestigio de tal manera la población lo ve como un héroe, volviendo a recuperar su reputación y aceptación, para el siguiente año ocupó la Presidencia provisional, destituyendo a Bustamante.

En 1839 el gobierno mexicano decidió dialogar con el invasor llegando a un acuerdo donde México se comprometió a pagar las exigencias del gobierno norteamericano. El dictador López de Santa Anna, ocupó el poder durante tres años, sin embargo, pidió constates licencias para ausentarse del gobierno, dejando interinamente en la presidencia al general Valentín Canalizo, posteriormente a Joaquín Herrera.

La inestabilidad política del país ocasionó que incrementara la inseguridad, los caminos estuvieron infestados de salteadores, la población se encontraba en un proceso de pauperización cada día más constante, la hacienda pública y el erario se encontraban en quiebra a causa de los despilfarros del tirano y sus complinches, la administración pública se hallaba en plena desorganización y anarquía.

A causa de la crisis del país López de Santa Anna ideó todo tipo de contribuciones fiscales, por lo que "se multiplicaron las contribuciones, aumentaron los impuestos, se decretaron impuestos préstamos forzosos y se vendieron bienes del clero, su gobierno se hizo tan odioso que el populacho exhumó su pierna"⁵³. La plebe se levantó contra la dictadura santanista derrocándolo y logrando demandar su destierro hacia Venezuela.

De tal manera, la nación al desprenderse del tirano y su despotismo, inició la reorganización del gobierno, la tarea no era fácil las constantes asonadas entre liberales,

⁵³ *Ibidem*. Pág. 765.

conservadores, y el pueblo impidieron que se estableciera el gobierno. En 1845 siendo presidente Herrera, vio inevitable la independencia de Texas, proclamándose Estado Independiente, el gobierno tomó el hecho como declaración de guerra a los norteamericanos por apoyar al otrora territorio mexicano. A. Belenki, expone, al no estar contentos con todo lo anterior, los vecinos del norte del país, organizaron en California un movimiento separatista, preparado de antemano para este territorio la misma suerte que había corrido Texas. Buscando desencadenar la Guerra contra México en 1846.

En este mismo año declaró formalmente la guerra el presidente Polk de los Estados Unidos argumentando; "el gobierno, en uso de la natural defensa de la nación, repelerá la agresión que los Estados Unidos de América han iniciado y sostiene contra la República Mexicana, habiéndola invadido y hostilizado en varios departamentos de su territorio".⁵⁴ Esta declaración desde luego sólo fue el documento formal y tomado como pretexto para emprender la guerra, invadir territorio mexicano, y dejar en claro los objetivos de conquistar y apropiarse de los territorios de Nuevo México y las Altas Californias, así como una parte de los estados de Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua, Sonora y Baja California además del libre tránsito por el Istmo de Tehuantepec. Inmediatamente el gobierno mexicano reprochó tal robo, cinismo y abuso declarando la guerra al gobierno de Estados Unidos.

En 1847, los Estados Unidos realizaron un desembarque en Veracruz, el gobierno mexicano, envió tropas para impedir la agresión, se desataron batallas encarnizadas, el General López de Santa Anna hizo su aparición pidiendo al entonces Presidente la participación de combatir a los invasores, de tal manera, López de Santa Anna, peleó en Veracruz contra las tropas de Taylor, quien lo venció y aprehendió en Cerro Gordo. Con dicho triunfo, las tropas de los Estados Unidos se dirigieron a la capital de México, imponiéndose ante la resistencia de las guarniciones de Padierna, Churubusco y Chapultepec, el gobierno mexicano al ver el peligro en que se hallaba, se trasladó a Querétaro.

En 1848 los vecinos del norte vieron cumplido su objetivo imponiendo a México un tratado de paz, A. Belenki, establece que éste fue anexionista y monstruosamente injusto, el trato se conoce como Guadalupe-Hidalgo, los Estados Unidos se adueñaron de más de la mitad del territorio, (cerca de 2.3 millones de kilómetros), constituyendo casi la tercera parte del territorio de los actuales Estados Unidos: incluye los estados de Texas, California, Nuevo México, Arizona, Nevada parte de los estados de Colorado y Wyoming.

Una vez perdida más de la mitad del territorio, el presidente de México, Herrera, trató de establecer el orden, sin embargo, la población se encontraba enardecida por los recientes acontecimientos. El gobierno de México por más intentos que hizo para restablecer la

⁵⁴ Zoraida Vázquez Josefina. *Mexicanos y Norteamericanos ante la Guerra del 47*. México. Edit. Ateneo, 1977, Pág. 22.

economía, orden, seguridad, etc., no lo logró, la incapacidad de los funcionarios públicos fue evidente.

En 1853, se pidió a López de Santa Anna, el regreso de su exilio en Turbaco Colombia, para que ocupara nuevamente el cargo de Presidente de la República. De inmediato aceptó, aludiendo que se sacrificaría por la patria, al llegar al Valle de México se le entregó el título de presidente de la nación, "con facultades omnímodas por todo el tiempo que juzgara necesario; que en caso de fallecer, o de imposibilidad física o moral escogiera sucesor, asentando su nombre con las restricciones que creyera oportunas, su tratamiento sería de Alteza Serenísima",⁵⁵ con ayuda de Lucas Alamán, inició el gobierno imponiendo fuertes medidas y reformas, las cuales sometían principalmente a la población y a los grupos enemigos del tirano.

Una de las primeras medidas del dictador fue el establecimiento del Consejo de Estado con el propósito de convocar a personas calificadas, con conocimiento y experiencia para desempeñar altos puestos en el gobierno. Por otra parte el Ejecutivo y su ministerio expidieron el "23 de abril de 1853 las Bases de la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución, de donde surgió la organización del nuevo gobierno".⁵⁶ Estas "bases" implicaron el primer cambio significativo de la administración central, teniendo como objetivo que el régimen contara con un proyecto de gobierno y una nueva forma de estructuración del aparato administrativo, dicho documento instauró a cinco Secretarías de Estado (a partir de ahí dejaron de llamarse Ministerios y se les nombró Secretarías). De tal suerte las Secretarías fueron las siguientes:

- Secretaría de Relaciones se dividió en la Relaciones Exteriores, y la de Relaciones Interiores, absorbiendo esta última las funciones del que fuera ministerio de Justicia Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública
- Secretaría de Fomento
- Secretaría de Colonización
- Secretaría de Industria y Comercio
- Secretaría de Guerra y Marina
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Posteriormente el 12 de mayo de 1853, se expidió un Decreto de Gobierno creando a la Secretaría de Estado y de Gobernación, dando independencia a la de Justicia Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública. La dictadura santanista, llegó al punto máximo de su despotismo y dilapidación. A causa de la extrema pobreza y falta de recursos en la nación Santa Anna vendió la parte fronteriza del norte del país, la llamada Mesilla, fue puesta en venta a los Estados Unidos por diez millones de pesos, de los cuales sólo recibió siete.

⁵⁵ *Ibidem*. Págs. 828-829.

⁵⁶ Secretaría de la Presidencia. *La Administración Pública en la Época de Juárez Tomo I*. México. Dirección General de Estudios Administrativos, 1973, Págs. 81-82.

En este sentido, la población y grupos organizados como los liberales llegaron a la culminación del malestar e injusticias de la dictadura. Se iniciaron las luchas para destituir a Santa Anna. Al mando del liberal Juan Álvarez se organizaron levantamientos por todas partes del país hasta lograr la revolución y dar a conocer el Plan de Ayutla, desconoció el régimen dictatorial de Santa Anna, convocando a un nuevo Congreso Constituyente y el restablecimiento de un gobierno republicano representativo popular.

La era de Santa Anna encontraba sus días postreros, las constantes luchas terminaron por agotarlo, hasta el punto que vio eminente su derrota, de tal suerte, se retiró al puerto de Veracruz, para el destierro definitivo. El Plan de Ayutla, quedó virtualmente consumado al retirarse el tirano de la capital de la República el 9 de agosto de 1855, dicho Plan, reconoció como jefes de la revolución a Juan Álvarez e Ignacio Comonfort. El primero de éstos fue nombrado presidente interino, de inmediato organizó la administración pública, la cual estuvo compuesta de la siguiente manera:

- Secretaría de Gobernación –Ponciano Arriaga
- Secretaría de Justicia – Benito Juárez
- Secretaría de Fomento -- Lerdo de Tejada
- Secretaría de Guerra – Ignacio Comonfort
- Secretaría de Relaciones – Melchor Ocampo
- Secretaría de Hacienda – Guillermo Prieto*

En este periodo se replanteó el debate iniciado por Gómez Farías, José María Luis Mora y Lorenzo de Zavala de 1833, el cual promulgaba el establecimiento de un poder civil laico superior e independiente a la Iglesia, es decir un país republicano, federal, liberal y democrático. "En lo económico, la consagración del derecho absoluto de propiedad, de trabajo de usura, de empresa, de interés individual como motor exclusivo de la economía y el anhelo de producción ilimitada".⁵⁷

Así pues, El 23 de noviembre de 1855, la Secretaría de Justicia, Benito Juárez dio a conocer la Ley de Administración de Justicia Orgánica de los Tribunales de la Nación del Distrito y Territorios, más conocida como la *Ley Juárez*. Políticamente, la disposición más importante de ésta fue la supresión del fuero civil y militar en los negocios civiles. Esta ley originó la creación, composición y publicación de las futuras *Leyes de Reforma*. Por otra

* Nótese que el clero quedó excluido en los asuntos de política nacional.

⁵⁷ De la Torre Villar Ernesto, González Navarro Moisés, Ross Stanley. *Historia Documental de México II*. México. Edit. UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 1964, Pág. 260.

parte el breve periodo de gobierno de Álvarez, convocó al Congreso para la elaboración de la segunda Constitución.

CAPÍTULO III

LA RECONSTRUCCIÓN NACIONAL, CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO MEXICANO E INSTITUCIONES

3.1. La República Restaurada

A principios de 1856, Comonfort sustituyó a Juan Álvarez en al Presidencia de la República, en esta administración se expidió la *Ley Lerdo* en junio de 1856 y posteriormente en enero de 1857 la *Ley Iglesias*, La publicación y puesta en marcha de estas leyes significó un abierto enfrentamiento contra el clero. El 5 de febrero de 1857, fue celebrada la consumación de la carta magna que por primera vez incluyó un apartado de garantías individuales, otra de las limitaciones del poder público, incluyó no sólo a sectores, grupos o sociedades sino a toda la población en general.

Al ser publicada hubo quien no estuvo de acuerdo y en especial la Iglesia, que desaprobó el contenido de la ley fundamental y las leyes de reforma, debido a la afectación en gran medida de sus intereses privándole de gozos, derechos, privilegio y contribuciones que recibía. Como resultado de ello la Iglesia se pronunció contra el gobierno y exhortó a sus feligreses a unírsele, por otra parte se desencadenaron pugnas entre conservadores y liberales, estallando así una revuelta en el país conocida como la guerra de Reforma que duró tres años.

En el transcurso de la guerra de Reforma, Comonfort, declaró nula la Constitución, expidiendo el Plan de Tacubaya, este cambio implicó el encarcelamiento del Vicepresidente Benito Juárez entre otros. El aislamiento duró casi un mes y medio, ya que el mismo Comonfort puso en libertad a Juárez, de inmediato se retiró a Guanajuato donde instituyó su gobierno. "Lilia Díaz",⁵⁸ expone que en la capital, una junta de representantes de los departamentos, designó presidente al general Félix Zuloaga quien tomó posesión el

⁵⁸ Véase la obra de Cosío Villegas Daniel. Coordinador. *Historia General de México. Tomo II*. Op-Cit. México, Pág., 842.

22 de enero de 1858. De esta manera hubo dos gobiernos en el país, uno reaccionario en la capital y otro liberal en el interior de la República encabezado por Juárez.

Félix Zuloaga, decretó nulas la Ley Juárez, Ley Lerdo y Ley Iglesias. El clero lo tomó con gran beneplácito restaurando sus viejas prácticas usureras. Mientras el gobierno reaccionario se encontró trasladándose de un departamento a otro para no ser apresado, aprovechando cada lugar para dar a conocer su proyecto de nación y de gobierno, persuadiendo así a la población para que apoyara al gobierno reaccionario. Finalmente estableció su administración en Guadalajara, al poco tiempo fue capturado y casi fusilado. Sin embargo, logró recuperar su libertad, salió del país por unos meses, regresó por Veracruz, nuevamente reinstalando el gobierno liberal.

En esos momentos ocupó la presidencia Miguel Miramón, quien mandó a reprimir a Juárez y su gente, las luchas fueron intensas, el gobierno constitucional pasaba por momentos críticos en sus relaciones con Estados Unidos, que desconocieron el régimen a causa de la inestabilidad que sufría, a la vez que reconocieron como gobierno legítimo al de Benito Juárez. Una vez instaurado y legitimado el gobierno de Benito Juárez, se hizo valer la Constitución del 57, se restablecieron las leyes que habían sido revocadas.

Y se emprendió por vez primera el funcionamiento cabal de la administración pública, el contar con individuos capaces, comprometidos, profesionales y con experiencia en el ámbito público contribuyó en gran medida a que se cumplieran los planes, programas y proyectos del gobierno, los cuales contaron con una línea de continuidad, así se originaron múltiples leyes e instituciones en beneficio de la población. Juárez, con ayuda de Lerdo emprendieron su proyecto de nación donde Lerdo de Tejada concibió la Reforma como la Ley Suprema del país. "La base de la Reforma tiene que ser la independencia de la iglesia y el Estado y la confiscación de los bienes del clero".⁵⁹

Pero las bases que cimentaron y dieron sustancia a las futuras Leyes de Reforma, fueron la; Ley - Juárez, Ley - Lerdo, Ley - Iglesias, al establecer a quien iban dirigidas y el contenido de las mismas, en 1859 surgió la primera Ley, en 1872 fueron formalmente incorporadas a la Constitución. El 12 de julio de 1859 se publicaron la mayor parte de las Leyes de Reforma:

1. Ley de Nacionalización de los Bienes del Clero
2. Ley de Disociación de la Iglesia y el Estado
3. Ley del Registro Civil, que se hace autónomo e independiente de la Iglesia
4. Ley que Cesa la Intervención del Clero en Economía de los Cementerios y Panteones

⁵⁹ Sierra Justo. *Juárez su Obra y su Tiempo*. México. Edit. UNAM. 1972. Pág. 164.

5. Ley de Secularización de todos los Hospitales y Establecimientos de Beneficencia, administrados por las autoridades o corporaciones eclesiásticas
6. Ley de Libertad de Enseñanza
7. Ley de Libre Imprenta.⁶⁰

Del Código de Reforma más conocido como "Leyes de Reforma" surgieron otras leyes secundarias, en su conjunto causaron gran deterioro a la relación Iglesia-Estado y finalmente terminaron en ruptura, al grado que la sede del episcopado se retiró de México. La promulgación del Código de Reforma, se sustentó bajo el principio de que la Iglesia era un freno para el desarrollo, prosperidad y engrandecimiento de la nación, exhortaba al pueblo a combatir al gobierno, contenía riquezas, bienes muebles e inmuebles ilimitados, etc.

La separación Iglesia – Estado, significó un cambio radical en el manejo de los asuntos públicos y de gobierno, el clero quedó totalmente excluido de la política nacional, Así pues, el régimen jurista emprendió un nuevo programa en el aparato administrativo. "Uno de sus puntos más importantes fue el de reorganizar la administración pública para sacar al país del caos en que lo había hundido la anarquía. Se procurará desarrollar el crédito, la adquisición de la propiedad, la extinción de la deuda, la creación del orario, la capitalización de los empleos civiles y militares, la reducción del presupuesto y las grandes mejoras materiales"⁶¹.

El 23 de Febrero abril 1861, Juárez publicó el Decreto de la Distribución de los Ramos de la administración Pública para su despacho, "estableciendo seis secretarías que constituyeron la columna vertebral del poder ejecutivo desde entonces hasta nuestros días"⁶².

- Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores y Gobernación
- Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda, Crédito Público y Comercio
- Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina
- Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia e Instrucción Pública
- Secretaría de Estado y del Despacho de Fomento
- Secretaria de Estado y del Despacho de Comunicaciones y Obras Públicas.⁶³

⁶⁰ Vid *Infra*. Reyes Heróles Jesús. *El Liberalismo Mexicano. Tomo III. La Integración de las ideas*. México. Edit. F.C.E. 1988, Págs. 214- 227.

⁶¹ *Raíces Históricas y Constitucionales de la Administración Pública en México*. INAP. México, 1978, Pág.222.

⁶² *Ibidem* Pág. 223.

⁶³ Esta distribución quedó fija en los anales históricos y, reducida por los avatares de la guerra civil a cuatro secretarías, recuperó su número al restablecerse la paz.

Las políticas radicales del régimen Juarista en cuanto a la exclusión y agravio a la Iglesia originaron un profundo repudio por parte de esta ante el gobierno, de tal manera que incitó a la población para combatirlo, los conservadores asimismo se manifestaron y amenazaron a los liberales por la expedición de tales leyes. La lucha se tornó violenta, cruenta e intensa, duró tres años.

Juárez se encontró abrumado por problemas bélicos que lo aquejaron por todas partes en primer lugar la presión de los Estados Unidos, con el cobro de favores que recibió, se hicieron más intensos, se exigió el libre tránsito del país, delimitación de fronteras e indemnizaciones por batallas pasadas y la amenaza de invasión si no eran cumplidas las peticiones, en segundo lugar la Guerra de Reforma logró crear una revolución civil, debilitando aún más el régimen Juarista. Por último Francia, Inglaterra y España, se manifestaron contra el gobierno con el pretexto de la suspensión del pago de deuda externa, dieron a conocer el ultimátum del envío e incursión de tropas al territorio mexicano, si no eran indemnizados.

Las amenazas se hicieron cada vez más constantes al grado que las potencias mundiales fueron enlistando a sus tropas para una segura irrupción, tales movilizaciones hicieron que el gobierno mexicano ideara una estrategia para dar fin a tal conflicto, surgieron los Tratados de Córdoba, en ellos el gobierno cedió a varias peticiones de los gobiernos invasores. Empero, Francia insistió en la intervención al gobierno mexicano, en un principio el ejército mexicano enfrentó a las tropas francesas vencéndolas, pero al paso del tiempo Francia fortaleció sus regimientos de tal manera que fueron ocupando las ciudades más importantes.

Finalmente penetraron el Valle de la Ciudad de México en junio de 1863, Juárez y su gobierno nuevamente abandonaron la ciudad para dirigirse rumbo al norte de la república, así deambularon en el norte del país representando el legítimo gobierno republicano. Mientras, en el Valle de México los franceses establecieron una Junta de Gobierno, donde establecieron la forma de gobierno que se adoptaría en México, sería monárquico y con representación de un emperador católico. Se eligió al emperador Maximiliano de Habsburgo, para gobernar el país. En 1864, con la firma del tratado de "Miramar", se formalizó el Segundo Imperio de México, al mando de Maximiliano de Habsburgo.

El gobierno imperial, formó su gabinete con personal de diferentes nacionalidades si bien hubo grandes diferencias en la manera del manejo de gobierno, hubo también significantes adopciones de instituciones públicas y relevantes aportes en el aparato administrativo, tal fue el caso de cuerpos de administración consultiva, auditores, el impulso de ciencias y artes, se creó una comisión para mejorar las condiciones de vida del indio, estableció el peso y la moneda mexicana, entre otros. De tal manera que Maximiliano de Habsburgo, trajo consigo varias contribuciones para una mejor administración pública mexicana.

A pesar de las buenas intenciones del emperador, el pueblo de México, los grupos políticos, los liberales y conservadores, el gobierno republicano de Juárez y el Clero, repudiaron la monarquía desde sus primeros días, Maximiliano, comenzó a ser una carga también para el gobierno francés, al no dar los resultados que se le exigían, al poco tiempo sería abandonado a su suerte, al no contar con el apoyo francés Maximiliano se vio cada día más agobiado por los constantes levantamientos contra su imperio, el mando del ejército republicano fue presidido por Benito Juárez, con la ayuda de prominentes generales como Mariano Escobedo, Ramón Corona y Porfirio Díaz.

En mayo 1867 lograron derrotar a las tropas monárquicas y aprehender al emperador Maximiliano de Habsburgo, y a sus generales Miramón y Mejía, el 14 de junio de ese mismo año fueron fusilados en el cerro de las Campanas, el 15 de julio Benito Juárez restauró la república. Al siguiente mes Juárez, convocó a elecciones presidenciales resultando victorioso, reorganizó su administración, con ayuda de Sebastián Lerdo de Tejada, y siguió la línea de continuidad de su gestión anterior.

La maquinaria gubernamental se consolidó aún más, hizo valer la constitución de 1857, restableció las leyes de reforma, dio a conocer medidas extremas para aquellos que atentaran contra el régimen, impulsó la industria, comercio, exportaciones e importaciones y en el área de comunicaciones resolvió la construcción de vías férreas para un mejor comercio y comunicación, declaró infranqueable la soberanía, fortaleció al Poder Ejecutivo otorgando mayor autoridad y atribuciones, equilibrio al Legislativo y Judicial. De tal manera que fue el primer Presidente que en realidad se preocupó y actuó en favor de la población y el desarrollo de la nación.

En 1871 el país parecía estar pacificado, se inició el periodo para postular a candidatos presidenciales enlistándose Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz. El 12 de octubre el Congreso declaró a Benito Juárez por segunda ocasión electo presidente de la República Mexicana. Lerdo de Tejada y Díaz se inconformaron por dicho triunfo de manera que se sublevaron al mandato del presidente reelecto, se iniciaron rebeliones contra el régimen, Sin embargo, a un escaso año de gobierno falleció Benito Juárez.

3.2. El Porfiriato

En el Plan de la Noria, Díaz, se consignó que la presencia prolongada de un individuo en el poder es la amenaza más grande para la democracia, "propiciaba y alienta los abusos, corrupción y nepotismo".⁶⁴ Con dicho Plan Porfirio Díaz, se sublevó, contra el régimen juarista, convocó a sus seguidores, sin embargo, la muerte de Juárez, restó fuerza al movimiento, por lo que fue controlado.

A la muerte del presidente Juárez, lo sucedió en el poder Lerdo de Tejada, el programa de esta administración se sustentó bajo los principios juaristas, en 1873, se inauguró el ferrocarril del Valle de México a Veracruz, lo cual tendría un gran significado en el futuro, en 1875, Lerdo, manifestó su reelección, hecho que produjo la inconformidad de el candidato Porfirio Díaz, por ello lanzó el plan de Tuxtepec, logró derrocar al presidente Lerdo de Tejada, en 1876, Díaz, ocupó la presidencia provisional, posteriormente dejó el cargo interinamente al General Juan M. González. Así se apaciguaron los conflictos con el presidente de la Suprema Corte de Justicia José María Iglesias. En mayo de 1877 se llevaron a cabo elecciones presidenciales y ganó por unanimidad el General Porfirio Díaz, Inmediatamente conformó su primer gabinete:

- Porfirio Díaz Jefe del Poder Ejecutivo de la República;
- Ignacio L. Vallarta, Secretario de Relaciones;
- Protasio Pérez Tagle, de Gobernación;
- Pedro Ogazón, de Guerra;
- Ignacio Ramírez, de Justicia;
- Justo Benítez de Hacienda;
- Vicente Riva Palacio de Fomento.⁶⁵

En el primer mandato del General Díaz 1877-1880, el caudillo desconocía totalmente el manejo del gobierno y la administración pública, cambió constantemente a los titulares de las Secretarías, no logró establecer comunicación con ellos, ni un equipo de trabajo. Díaz, se empeñó en pacificar al país y combatir la inseguridad que sufría el pueblo, formó un cuerpo represor, caracterizado por una actuación cruel, deliberada y sanguinaria, fueron llamados los "rurales", quienes rápidamente impusieron el orden y paz en el país.

⁶⁴ Semo Enrique. Coordinador. *México un Pueblo en la Historia tomo II*. México. Universidad Nacional Autónoma de Puebla. Edit. Nuova Imagen, 1983, Pág.241.

⁶⁵ Cosío Villegas Daniel. Coordinador. *Historia general de México. Tomo II*. Op-cit. Pág.929.

Posteriormente Díaz, concibió que podía acomodar el Congreso a su conveniencia, sustituyó a diputados y senadores según sus intereses, "El nuevo Congreso se compondría casi exclusivamente de amigos y sostenedores de la presente administración",⁶⁶el General Díaz, comenzó a darse cuenta de cómo gobernar; sin embargo, su periodo casi estaba por terminar, se creó numerosas enemistades y su fama de soberano autoritario comenzaba a salir a la luz.

Díaz, al iniciar su administración, pugnó por la no-reelección, de tal forma que para que no fuera reelecto en la siguiente candidatura creó un ardid político. Para que el siguiente periodo presidencial ocupara nuevamente el poder, puso en la silla presidencial a su amigo el General Manuel González (el manco), estas fueron las primeras prácticas de nepotismo y el llamado "tapado" en la política mexicana. Desde luego, bajo la imagen de M. González, se encontró el General Díaz, dirigiendo la forma del gobierno y las decisiones que debía tomar M. González.

Este periodo se caracterizó por la atracción de capitales extranjeros para invertir en el país, las ramas interesadas fueron en la minería, industria textil, y en la explotación de petróleo, el funcionamiento del Banco de México, ampliación del sistema de vías ferroviarias que generó una inusitada actividad económica, construcción de caminos, y puertos. Los mayores errores que se cometieron fueron "el arreglo de la deuda inglesa y el lanzamiento de la moneda de níquel",⁶⁷ Sin lugar a dudas estas dos medidas fueron una estrategia política de Díaz para deslegitimar y hacer caer la reputación del General Manuel González, así acabó este periodo de gobierno, convocando a elecciones simuladas, donde obviamente triunfó Díaz.

El segundo periodo Constitucional de Díaz 1884 -1888, lo asumió con grandes deudas, por lo que actuó de manera muy rígida, continuó con su política de pacificación, a ladrones y delincuentes liquidándolos su grupo de rurales, en el ámbito político quienes no estaban de acuerdo con sus prácticas de gobierno los destituía, desterraba o desaparecía, pactó con los gobiernos acreedores llegando a acuerdos convenientes para ambas partes, saneó las finanzas, estimuló a la banca, el gobierno de los Estados Unidos reconoció su régimen, se pacificaron las fronteras y se llevaron a cabo acuerdos para la delimitación de linderos.

En fin México parecía dirigirse hacia la prosperidad, este periodo nuevamente estaba por concluir, las elecciones se acercaban, Díaz, volvió a postularse consiguiendo una vez más el triunfo. Su idea de consolidación del Estado, se iba cumpliendo, por lo que pareció evidente su consigna "poca política y mucha administración", la maquilnaria gubernamental porfirista se caracterizó por ser firmemente autoritaria, el jefe del Ejecutivo fue árbitro

⁶⁶ Valadés C. José. *El Porfirismo, Historia de un Régimen, tomo I, El Nacimiento 1876-1884*. México. Edit. UNAM, 1987, Pág. 32.

⁶⁷ Cosío Villegas Daniel. Coordinador. *Historia General de México. Tomo II*, Op-cit. Págs.929-930.

supremo del país, creó un nuevo funcionamiento en la división de poderes, era el presidente y el Poder Ejecutivo, lo rodearon el gobernador y el jefe político, estas tres clases representaban el poder de todo el país.

"Los otros dos poderes sólo figuran de nombre y ya no existe en el país ni un solo puesto de elección; todos son ocupados por nombramiento expedido por alguna de las tres clases de funcionarios del Ejecutivo mencionado. Estos controlan la situación en su totalidad, sus palabras son leyes en sus propias jurisdicciones: El Presidente dominó en los 29 estados y dos territorios de la República; el gobernador en su Estado; el Jefe Político en su distrito. Ninguno de los tres es responsable de sus actos ante el pueblo. El gobernador tiene que responder ante el Presidente, y el jefe político sólo ante el gobernador y el Presidente. Es el régimen dictatorial personalista más perfecto que hay en la tierra"⁶⁸.

Porfirio Díaz gobernó Constitucionalmente tres periodos presidenciales, los otros cuatro se autoproclamó Presidente de la República, amparándose en las constantes reformas que hacía a la Constitución, el último periodo lo amplió a seis años culminando en 1910. El Porfiriato trajo consigo avances de gran significado para el país; se modernizó, la deuda con otros países desapareció o aminoró, la industria y la minería jugaron un papel preponderante dando pauta para el crecimiento y desarrollo del país, el sistema ferroviario aumentó el comercio, las comunicaciones comenzaron a desarrollarse, se impulsaron algunos rubros de las ciencias y el arte y logró sentar las bases e infraestructura para la consolidación del Estado Mexicano.

La acumulación de capitales y bienes que se ostentó en la dictadura, en su mayoría fueron propiedad de inversionistas extranjeros, amigos y compadres (los científicos) de Díaz, quienes sólo aprovecharon los recursos materiales, materia prima, mano de obra barata, apoyo y concesiones del régimen. Mientras que el grueso de la población presentó elevados índices de pobreza, hambre, enfermedad, marginación, ignorancia, explotación, esclavitud, etc. Entonces, el Porfiriato, si bien logró fincar la pauta para la paz, progreso y reconocimiento de un país estable a escala mundial, fue gracias a la forma de gobierno oligárquica, reprimiendo al pueblo, controlando todos los medios de producción, expresión y a grupos que no confluyeron con sus proyectos.

La administración pública en el periodo porfirista se consolidó, siendo ésta la bandera de Díaz. Su famoso lema "poca política y mucha administración" corroboró el papel protagónico que desempeñó en el desarrollo y crecimiento del país. Este buen funcionamiento se debe fundamentalmente al grupo conocido como los "científicos" su ideología influenciada por el positivismo comtiano y los conocimientos obtenidos en Europa fueron implementados en México, Porfirio Díaz los utilizó como ideólogos del

⁶⁸ José Alfredo Castellanos. Coordinador. *El Porfiriato*. México. Edit. Universidad Autónoma de Chapingo, 1993, Pág. 293-294.

régimen, ministros y consejeros, renovando así la política y creando un destacable funcionamiento del gobierno. Algunas leyes e instituciones que se crearon son las siguientes; Fundación del Banco Nacional, Secretaría de Comunicación y Obras Públicas (1891), Ley de Colonización, Ley Sobre Deuda Pública, Ley de Educación, Ley de Instituciones de Crédito, Enmienda a la Constitución, Nuevo Código de Comercio, Ley Minera, Reforma Monetaria Ampliación del Período Presidencial a sexenios (1904), Creación de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.

3.3. Una Nueva Reforma Político - Administrativa

El desempeño del aparato administrativo durante el periodo revolucionario comprendido entre 1910 y 1917 fue mínimo, deficiente y poco formal. Esto, debido a los constantes conflictos y asonadas del país, por otra parte la corrupción, un erario público austero e insipiente, un carente presupuesto en programas gubernamentales y la falta de autoridad y leyes. Originando que la administración pública operara sin un ordenamiento y sin reglas, no existió una línea de continuidad. En este sentido se manejó bajo criterios clientelistas convirtiéndose en instrumento de riqueza, de fuentes de empleo para amigos, compadres y familiares. Así pues, el aparato administrativo no logró cubrir ni las necesidades más básicas de algunos sectores de la República.

Al culminar este periodo de siete años la administración pública pasó por una etapa de transición se replanteó el papel de esta en la sociedad, surgieron nuevas orientaciones sociales, debía de promover planes, programas y proyectos, y además contener elementos de planeación como señala Andrés Molina Enríquez; "La administración Pública recibe el impacto de este nuevo énfasis y se ve enriquecida por nuevas tareas a desarrollar, en campos como la educación, el trabajo, la agricultura, las obras públicas".⁶⁹

El 5 de febrero de 1917, Venustiano Carranza proclamó la nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y anunció que las elecciones presidenciales y del Congreso de la Unión se llevarían a cabo el 11 de marzo. Carranza obtuvo el triunfo en el plebiscito, por lo que se convirtió en el primer Presidente posrevolucionario bajo los

⁶⁹ Velasco Ibarra Enrique, Martínez Cabañas Gustavo, Duhault Krauss Miguel. *Administración Pública y Desarrollo*. Serie estudios 14. México. UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1970, Pág. 32.

lineamientos de la Constitución de 1917, tomó posesión el 1 de mayo de 1917, con un periodo de cuatro años.

El régimen carranzista llevó a cabo modificaciones profundas y estructurales en el ámbito político-administrativo, si bien la acción pública en esos momentos fue escasa y deficiente el nuevo régimen trató de encontrar alternativas para recobrar el orden y buen funcionamiento, fue así, que el 25 de diciembre de 1917 se promulgó la primera Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, otorgando atribuciones y facultades, con el objetivo de cumplir las demandas y necesidades del pueblo y la nación. Esta nueva ley estableció seis Secretarías de Estado y tres Departamentos Administrativos, los cuales son los siguientes:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Guerra y Marina
- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas
- Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo
- Secretaría de Agricultura y Fomento
- Departamento Judicial
- Departamento Universitario y de Bellas Artes
- Departamento de Salubridad Pública

3.4. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

El Congreso Constituyente de 1916-1917, abrió sus sesiones en el Teatro Iturbide de la ciudad de Querétaro del 20 de noviembre de 1916 al 31 de enero de 1917, con el proyecto titánico de la elaboración y conclusión de la Carta Magna Fundamental. El Congreso se integró con un poco más de doscientos diputados, entre los que destacan; Felix F. Palavicini, Andrés Molina Enríquez, Manuel Rojas, Gerzayn Ugarte, Enrique Recio, Enrique Colunga, Pastor Rouaix, Alfonso Cravioto, Lizardi, Cayetano Andrade, Francisco J. Mújica, Heriberto J. Jara, Antonio Ancona, Alberto Terrones, Ciro Ceballos, David Pastrana, Natividad Macías, Luis G. Monzón, Héctor Victoria, Esteban Baca, entre otros. En el Congreso Queretano, confluyeron distintas ideologías y posturas, se encontraron del ala radical, conservadores, liberales, jacobinos, izquierdistas, los de derecha y los del ala

equilibradora. Si bien en un principio existieron divergencias, estas ayudaron en gran medida para un mejor análisis, consenso y consumación de los artículos constitucionales.

La Constitución de 1857, presentó algunas fallas, pero principalmente, careció de elementos imprescindibles, era obsoleta, tenía que adecuarse a la realidad y nuevos problemas de 1917 y de la posteridad. No fue tarea fácil la del Constituyente Queretano. Los obstáculos más sobresalientes que presentaron fue la discusión sobre los artículos 3, 27, 28, 107, 115, 129 130. En este contexto la parte más complicada fue la referente a los derechos sociales, garantías individuales, trabajo y previsión social, educación, tierra, relación Iglesia- Estado. Todos estos demandados en la lucha revolucionaria.

El 31 de enero de 1917 quedó concluida la Ley Fundamental, incluyendo los principales objetivos revolucionarios quedando integrada de la siguiente manera; "la estructura constitucional de México: en garantías individuales, se sumaron las garantías sociales – referidas fundamentalmente a los aspectos obrero y agrario-, sin que ambas impliquen exclusión de ninguna especie, sino correlativa complementación; el sistema federal, sería el de la división de poderes; la separación entre la Iglesia y el Estado se estableció con franca supremacía de éste sobre ella; los principios democráticos fueron reafirmados a través de la soberanía del pueblo, la forma representativa y el sufragio universal"⁷⁰.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, es la Ley Suprema del Estado está formada por un conjunto de normas que organizan la vida política, económica y social del país. Logró cristalizar las exigencias de la revolución y las demandas históricas del pueblo mexicano, Emilio Rabasa, expone que la Constitución de 1917 es la primera en el mundo en declarar lo que después se han llamado garantías sociales, o sea, el derecho que tienen los hombres para llevar una existencia digna y el deber del Estado de asegurar que así sea. "Mientras que las garantías individuales exigen al Estado una actitud de respeto para las libertades humanas- *pues éstas forman un campo donde el poder estatal no debe penetrar*-, las garantías sociales, por el contrario imponen a los gobernantes la obligación de asegurar el bienestar de todas las clases integrantes de la comunidad"⁷¹.

La naciente Carta Magna, cuenta con 136 artículos, se divide en dos partes. La primera parte se conoce como dogmática por las garantías individuales. Las garantías individuales son dogmáticas por su existencia y validez, no admiten discusión, son proporciones innegables de la naturaleza humana. El segundo apartado de la Ley Fundamental se conoce como la parte Orgánica. Esta parte trata de la organización y funcionamiento del

⁷⁰ Sayeg Helú Jorge. *Introducción a la Historia Constitucional de México*. México. Edit. UNAM. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, 1983, Págs. 8-9.

⁷¹ Rabasa Emilio, Caballero Gloria. *México: Ésta es tu Constitución*. México. Edit. Porrúa. Comisión del Régimen Interno y Concertación Política. Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas. Comité de Asuntos Editoriales, 1997, Pág. 26.

Estado, Gobierno, Administración Pública Federal, Estatal, Municipal de la competencia de los poderes federales y establece las responsabilidades de los funcionarios públicos.

En el ámbito de la administración pública, la Ley Fundamental estableció una nueva forma de concepción, operación y funcionamiento de ésta, que tenga como propósito otorgar bienes y servicios al sector más amplio que es el pueblo. Esta tarea administrativa surgió de los reclamos y demandas de la lucha revolucionaria el crear un mejor y renovado aparato administrativo contribuirá en gran medida para el crecimiento y desarrollo de la nación.

De esta manera la maquinaria gubernamental quedó reglamentada en el artículo 90 Constitucional el cual consigna; La Administración 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 intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

3.5. La Democracia como forma de Gobierno

La Constitución de 1917, significó para México la entrada a una nueva etapa, de reconstrucción, consolidación, nacimiento de instituciones y dirección de la vida política. El pueblo mexicano por primera vez en su historia contó con la Ley Fundamental, que estableció la seguridad, libertad, igualdad, derechos y obligaciones del individuo, entre otros preceptos. Por ello el Estado se consolidó, logró el reconocimiento y legitimación a escala mundial. Hecho que contribuyó a una nueva forma de organización para el país.

Si bien los primeros brotes de democracia que experimentó México, afloraron en la lucha y ascenso al poder de Francisco I. Madero, plasmados en la Carta Magna del 17, donde se estableció en el Artículo 25; "corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el

empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución"⁷². Tal aporte implicó para la nación la adopción y cumplimiento de un gobierno sustentado en la división de poderes, con una república representativa federal y democrática.

La nación experimentó diferentes formas de gobierno, e indudablemente ninguna de ellas resultó satisfactoria para el pueblo en general, como consecuencia de los intereses originados en la cúpula del poder. En este contexto el régimen democrático establecido en el artículo 25 Constitucional, matiza que la mejor forma de gobierno que debe adoptar el país es la democracia, en virtud de que esta forma de gobierno reside en la voluntad del pueblo, obedeciendo los preceptos de la ley. Todo ello, acatando siempre los preceptos legales, y finalmente toda acción de gobierno redunde en beneficio de la población.

3.6. El Caudillismo y la Institucionalización del Poder

El 23 de abril de 1920, se expidió el Plan de Agua Prieta, en Sonora. "La proclamación del Plan se debió principalmente al gobernador de Sonora, De la Huerta, y a los generales Plutarco Elías Calles y Salvador Alvarado"⁷³. El Plan consignó que Carranza fuera desconocido como Presidente de la República al igual que sus gobernadores, se reconoció como Presidente provisional a Adolfo de la Huerta, quien convocaría a nuevas elecciones populares para elegir Presidente de la Nación. Con la proclamación de tal Plan, Carranza y gran parte de los miembros de su gabinete tuvieron que emprender un gobierno errante por todo el país, el 21 de mayo de 1920 Venustiano Carranza, fue asesinado en el norte de Puebla en San Antonio Tlaxcalantongo.

El 24 de mayo se reunieron las Cámaras legislativas federales para designar al Presidente interino de la república, los candidatos fueron Iglesias Calderón, Pablo González, Antonio I. Villareal y Adolfo de la Huerta quien resultó electo por mayoría de votos. John Dulles,

⁷² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Op.cit.* Págs. 21-22.

⁷³ W.F, John. Dulles. *Ayer en México una Crónica de la Revolución 1919-1936*. México. Edit. F.C.E. 1977, Pág.37.

* Nótese, que siete miembros del gabinete son Generales, demostrando así que el poder se encontraba en manos de militares, por lo que predominó un fuerte autoritarismo y exclusión de civiles en cargos públicos

argumentó que Adolfo de la Huerta fue un excelente jefe del Ejecutivo durante su interinato de seis meses, y su conducta satisfizo las expectativas populares de la época.

El gabinete de De la Huerta quedó instalado de la siguiente manera;

- Subsecretario a cargo de la Secretaría de Gobernación; Lic. Gilberto Valenzuela
- Secretario de Hacienda y Crédito Público; General. Salvador Alvarado
- Secretario de Relaciones Exteriores; Miguel Covarrubias
- Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas; General. Pascual Ortiz Rubio
- Secretario de Guerra y Marina; General. Plutarco Elías Calles
- Secretario de Industria y Comercio; General. Jacinto Treviño*
- Secretario de Agricultura y Desarrollo; General. Antonio Villareal
- Gobernador del Distrito Federal; General. Celestino Gasca
- Presidente Municipal de la Ciudad de México; Lic. Rafael Zambrano Capmany
- Jefe de Guarnición de la Plaza de la Ciudad de México; General. M. Garza.
- Secretario particular del Presidente; Lic. Miguel Alessio Robles.

En este periodo Obregón recorrió gran parte del territorio mexicano promoviendo su campaña proselitista. Al tener conocimiento de la designación de De la Huerta, éste se manifestó, argumentando que algunos titulares carecían de capacidad para desempeñar funciones en el ámbito público. El efímero gobierno de Adolfo de la Huerta fue fructífero, logró negociar y llegar a acuerdos con Villa y sus correligionarios, creando las condiciones propicias para la realización del proceso electoral, que finalmente fueron ganadas por el general Álvaro Obregón.

Durante la administración del general Obregón, las organizaciones campesinas, obreras y partidos políticos proliferaron. Estos apoyaron en gran medida a alcanzar el triunfo del mandatario. Por otra parte Obregón y sus allegados vieron la necesidad de fortalecer al Partido Liberal Constitucionalista de donde habían emanado él y gran parte de los revolucionarios que en ese momento formaban parte de su gobierno. "Durante los tres primeros años del régimen obregonista, la administración experimentó bonanza. En estos años todo estaba por hacerse; así que resultó ser una ocasión propicia que ayudó a hacer brillar más la imagen del caudillo. Obregón logró formar un gobierno acertado en muchos de sus ramos, aunque no en todos".⁷⁴

En esta administración, el rector de la Universidad Nacional, José Vasconcelos organizó desde la Universidad Nacional Autónoma de México, a la Secretaría de Educación Pública (1921). Este acierto facturó consigo aún más la legitimación del régimen obregonista, ya

⁷⁴ Fernández del Castillo (Director de la Obra). Mirón Lince Rosa María. (Coordinadora). *Evolución del Estado Mexicano. Tomo II. Reestructuración 1910-1940*. México. Edit. Caballito, 1991, Pág. 123.

que el objetivo de la naciente Secretaría era la difusión al pueblo en general de tal manera que se sentaron las bases para el desarrollo de la nación. Por otra parte se inició la construcción y reconstrucción de caminos y puentes, se emprendió la tarea del reparto agrario en beneficio a las comunidades campesinas y apoyo a la pequeña propiedad.

Estas acciones gubernamentales aumentaron la popularidad del régimen, se empeñó en la pacificación del país. Sin embargo, no logró hacer mucho para aminorar las tensiones y demandas que sufría por parte del gobierno Norteamericano. En 1923, Obregón se preparó para la sucesión presidencial, debatiendo ésta con el general Calles y De la Huerta, concluyendo que el siguiente en ocupar la silla presidencial sería Calles, este hecho en un principio no afectó a De la Huerta, ya que no estaba interesado en el puesto, al pasar los meses, la campaña de Calles se fortaleció, pero la popularidad de De la Huerta no cesaba cobró cada vez más fuerza al grado que decidió postularse, anunciando oficialmente su candidatura para la presidencia de la República.

Arnaldo Córdoba apunta que "Obregón no fue el principal caudillo militar de todos los que surgieron en la Revolución; fue también el único que llegó a ser jefe del Estado mexicano, su figura es pues la más representativa del periodo. Con el la Ideología populista se hace práctica de gobierno y la política populista pone en juego todas sus posibilidades en el desarrollo del nuevo Estado".⁷⁵

En este sentido, la ideología de Obregón se sustentó bajo los principios de la dirección, apropiación y planeación del poder. Conjugando éstos con la manipulación de grupos organizados, masas populares y políticas populares fueron los elementos que dieron éxito y marcaron una nueva forma de detentar el poder. De ahí que el general Obregón supo cómo adquirir un poder omnímodo. A partir de este nuevo estilo de gobernar, los caudillos lo tomaron como modelo a seguir y hacerlo triunfar a cualquier costo.

Plutarco Elías Calles ocupó la silla presidencial de 1924-1928, en este periodo, el Jefe del Ejecutivo, se encargó de dar continuidad a los planes y programas de gobierno de su antecesor el general Obregón. La designación de los miembros de su gabinete quedó de la siguiente forma:

- Subsecretario a cargo de Gobernación; Lic. Romero Ortega
- Secretario de Hacienda y Crédito Público; Ingeniero. Alberto J. Pani
- Secretario de Relaciones Exteriores. Lic. Aarón Sáenz
- Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas; Coronel. Adalberto Tejeda

⁷⁵ Córdoba Arnaldo. *La ideología de la Revolución Mexicana – la Formación del Nuevo Régimen*. México. Edición realizada de acuerdo con el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 1973, Pág. 267.

* Nótese que en la Secretaría de Industria y Comercio se anexó los asuntos relacionados al Trabajo

- Secretario de Agricultura y Fomento; Ingeniero. Luis. L. León
- Subsecretario a cargo de Guerra y Marina General Joaquín Amaro
- Secretario de Industria, Comercio y Trabajo; Luis N. Morones
- Secretario de Educación Pública: Doctor J.M. Puig Casauranc

Evidentemente el gabinete incluía a partidarios del General Obregón, lo que hizo aún más fácil la tarea de continuación del proyecto obregonista. En materia de finanzas, Calles resultó ser brillante junto con su Secretario de Hacienda. Pani, quienes lograron impulsar y reorganizar métodos fiscales que frenaron la anarquía con que habían sido manejados, así se grabaron nuevas cargas tributarias como el impuesto permanente sobre la renta, se llevó al cabo una revisión para que el gobierno central captara lo mayor posible de gravámenes.

Esta revisión, coordinación y legislación sobre impuestos dio resultados muy positivos para la nación. Las arcas inmediatamente registraron constantes entradas de ingresos, por lo que el gobierno al tener un cierto superávit, puso en marcha programas sociales que nunca antes se habían implementado en la administración pública, ello originó la creación de numerosas leyes e instituciones, tal es el caso de la creación del Banco de México como sociedad anónima y el único facultado en emitir la moneda; establecimiento de los Comités Nacionales de Turismo y de Caminos; promoción de las Comunicaciones Telefónicas, promulgación de la Comisión Nacional de Irrigación, publicación de la Ley Orgánica del Ministerio Público, expedición del Código Penal, y se creó el Banco Nacional de Crédito Agrícola. El país comenzó a experimentar una nueva forma de vida, traducida como los umbrales de la estabilización.

La prosperidad del régimen Callista, parecía no reconocer problemática alguna que no tuviera solución, Sin embargo, el problema de nacientes organizaciones populares y sindicatos comenzaron a salirse de control. El régimen Callista no podía actuar de manera tan autoritaria y represiva ante ellos, ya que éstos lo apoyaron en la candidatura y lo siguieron haciendo en la Presidencia, por lo que sí actuaba en contra de ellos era muy factible que el Callismo se derrumbara.

Por otra parte el acontecimiento más significativo en el cuatrienio fue la pugna del gobierno y el clero católico, el gobierno sustentó que el clero interfería en el desarrollo de la nación, por varias causas como la intromisión de la iglesia en asuntos públicos y la impartición de la educación. Esta última debía ser llevada a cabo por el Estado, consignado en el artículo tercero Constitucional, De tal manera que el Episcopado se retiró del país dejando al pueblo sin ninguna representación oficial que diera "Fe" de actos de matrimonio, bautizos, etc.

Tal acontecimiento fue llamado la guerra Cristera. "Para comprender la rebelión cristera resulta inevitable recordar algunas generalidades de este movimiento, sin duda el único que implicó una insurgencia popular que amenazó al nuevo régimen de una manera mucho más eficaz que cualquier otra de cuanto movimiento adverso haya surgido desde 1917".⁷⁶

Este conflicto marcó significativamente el cuatrienio callista, motivo que en algunas regiones del país sobre todo en el bajo se levantaron en armas los guerrilleros religiosos (denominados cristeros), defendiendo la posición del clero frente al Estado, la lucha fue cruenta y se prolongó por varios años antes de que se lograra un acuerdo entre los bandos en pugna.

En la administración de Plutarco Elías Calles, el caudillismo se legitimó aún más y cobró mayor apoyo debido a las políticas en beneficio de las masas populares, campesinos, construcción de caminos, obras públicas e infraestructura que ponían al país en un contexto de modernidad, las finanzas presentaron un crecimiento, se crearon instituciones, en fin todo este proceso contribuyó para la formación del Estado mexicano, fortaleciéndose ante la sociedad civil. Por otra parte, en este periodo se establecieron las reglas del juego político creando el sistema político mexicano, caracterizado por el presidencialismo, es decir, el predominio del Poder Ejecutivo, encabezado por el presidente de la República, con facultades y funciones ilimitadas, con poder omnímodo caracterizado por un acentuado autoritarismo.

Ante la sucesión presidencial, Calles apoyó la candidatura de la reelección del General Obregón, haciendo reformas constitucionales, para hacer posible ésta. El 1 de julio de 1928, se realizaron las elecciones para la Presidencia de la República, logrando obtener el triunfo Álvaro Obregón, único candidato. Sin embargo, a los pocos días fue asesinado en el parque de la "bombilla". Inmediatamente se concibió el derrumbamiento del modelo caudillista, se optó por que el ex presidente Calles continuara en la Presidencia del país.

No obstante los pronunciamientos no se hicieron esperar, se criticó a Calles de no hacer valer la Constitución, por lo que miembros del gabinete y generales del ejército hicieron

⁷⁶ Fernández del Castillo (Director de la Obra). Mirón Lince Rosa María. (Coordinadora). *Evolución del Estado Mexicano. Tomo II*. Op-cit. Pág. 138.

* Hay que aclarar la distinción entre régimen político y sistema político. "El régimen político remite a la distribución y jerarquización normativa, constitucional, de los poderes públicos del Estado, así como las formas jurídicas institucionales de su renovación y funcionamiento. El sistema político, en cambio, refiere a las prácticas efectivas relativas a la lucha por y el ejercicio del poder político. *Esta distinción, es fundamental para entender los cambios políticos en México*. Véase la obra de Meyenberg Leycegui Yolanda (coordinadora). *El dos de julio: Reflexiones Posteriores*. México. Edit. FLACSO, UAM-Iztapalapa, UNAM. 2001. Pág. 415.

una lista de los posibles candidatos a ocupar la presidencia provisional, quien resultó electo fue el Licenciado Emilio Portes Gil, debido a su trayectoria al lado de los caudillos Obregón y Calles, de igual manera por la cercanía, afinidad e ideología en gobernar.

En ese mismo día 25 de septiembre de 1928. "tomó posesión el Comité Organizador del Partido Nacional Revolucionario. En él invita a todos los partidos y agrupaciones políticas de la República, de "credo y tendencia revolucionaria a unirse para formar el PNR".⁷⁷ A partir del momento en que Portes Gil fue electo en 1928 se inició el periodo que se conoce como "*Maximato*" o "*Peletismo*" el cual abarcó la presidencia de Portes Gil 1928-1930, Pascual Ortiz Rubio 1930-1932, y Abelardo Rodríguez 1932 – 1934.

En esta etapa los presidentes de la República sólo fueron figuras que aparentaron llevar las riendas del país para dar una simulación del cumplimiento Constitucional y hacer pensar que México llevaba al cabo prácticas democráticas, desde luego que esta farsa fue totalmente evidente, ya que el General Calles al ser considerado como el Jefe Máximo de la Revolución era quien controlaba todas las acciones de gobierno. Aún así las acciones gubernamentales en la administración central siguieron una línea de continuidad en 1929 se dio autonomía a la Universidad Nacional, se creó el Departamento del Distrito Federal y el Departamento del Trabajo, se promulgó la Ley Federal del Trabajo, se decretó el Salario Mínimo, publicación de la Ley del Servicio Civil, se fundó Nacional Financiera, Petromex, Banco Hipotecario y de Obras Públicas, la publicación de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional, y la Ley sobre Monopolios.

"El maximato constituye una fase de transición en el recorrido de la institucionalización del poder, en la que el caudillo como forma de liderazgo político nacional quedó enterrado y la figura de Calles, ya ex – presidente, se erigió en el artifice del proceso de rearticulación de la coalición revolucionaria, conforme a un régimen en el que reinar y gobernar recaería en dos personas distintas, lo que motivó un conflicto permanente por la delimitación de las esferas de poder".⁷⁸

A lo largo de todo el maximato la crisis económica aumentó, como consecuencia de la caída de la Bolsa de Valores en Wall Street –Nueva York, (1929) lo que originó una crisis estrépitoso afectando a la mayoría de las economías mundiales, la estructura económica del país no fue la excepción, ésta desencadenó el malestar de la población en general y más aún de las clases vulnerables. Por lo que el gobierno afrontó esta nueva problemática eliminando algunas políticas sociales, pero principalmente políticas agraristas. En este contexto las acciones de gobierno se mostraron ineficaces.

⁷⁷ *Ibidem*. Pág. 169.

⁷⁸ *Ibidem*. Pág. 203.

El jefe máximo de la Revolución se vio impotente para dar soluciones a los problemas, en esos momentos el periodo del maximato encontraba sus días postreros, el General Calles, tenía que buscar un sucesor capaz de dar solución a la problemática por la que atravesaba el país y que confluyera con la continuación del proyecto de gobierno y de nación.

Vio entonces la figura indicada, al gobernador de Michoacán el General Lázaro Cárdenas del Río, quien había hecho grandes reformas agraristas para beneficio del campesinado de ese Estado, por otra parte contaba con el apoyo y simpatía de organizaciones obreras, campesinas, del pueblo y miembros del gobierno. Una vez elegido el General Lázaro Cárdenas, Calles preparó una plataforma política para que asumiera la presidencia de la República, el PNR, llevó al cabo los preparativos introduciendo una nueva reforma, el llamado Plan Sexenal que ampliaba el periodo de gobierno de cuatro a seis años. De tal forma que fue aprobada la candidatura del General Lázaro Cárdenas del Río, quien tomó posesión de la silla presidencial 1934-1940.

3.7. El Cardenismo

El objetivo principal de la elección de Cárdenas en la presidencia de la República, fue que Calles continuara al mando de todas las acciones y decisiones del gobierno y el poder político. En este sentido Cárdenas asumió el poder, con un gabinete ya asignado por Calles, compuesto de la siguiente manera:

- Secretaría de Gobernación; Juan de Dios Bojórquez
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público Narciso Bassols
- Secretaría de Comunicaciones; Rodolfo Elías Calles
- Secretaría de Agricultura; Tomás Garrido Canabal
- Secretaría de Guerra y Marina; General. Pablo Quiroga
- Secretaría de Educación; Ignacio García Téllez
- Secretaría de Economía; General Francisco J. Mújica
- Secretaría de Agricultura; Gabino Vázquez
- Secretaría de Trabajo; Silvano Barba González
- Procuraduría de la República; Silvestre Guerrero
- Procuraduría del Distrito y Territorios Federales; Raúl Castellano*

* Nótese que aparecen tres Secretarías; la de Trabajo, Economía, Salubridad. Para mayor conocimiento consúltese a Krauze Enrique. *Lázaro Cárdenas - General Misionero*. Biografía del Poder Tomo VIII. México. Edit. F.C.E. 1987, Pág. 120.

El General Cárdenas mientras se instaló, dejó que Calles siguiera dando algunas órdenes. Sin embargo, una vez que el nuevo Jefe del Ejecutivo, emprendió sus tareas, las llevó a cabo según su libre albedrío sin autorización u opinión de Calles. A partir de ese momento hubo una ruptura en la relación del Jefe Máximo de la Revolución y el general Cárdenas. A tal grado que se le solicitó a Calles que se retirara del país, por agitar a la población, a grupos organizados, y obstaculizar la actuación del presidente de la República.

Desde ese momento Cárdenas disolvió el gabinete que le había sido asignado, ya que se encontraba presidido en su mayoría por Callistas. Así fue como se desmembró al viejo y ambicioso régimen Callista que poseía la titularidad del poder. El maximato de esta manera culminó. Esta circunstancia le otorgó una enorme e inédita fuerza al presidente de la República; "fue el momento histórico de auge del presidencialismo, el fin de la diarquía, de la existencia disociada del poder formal y el poder real, del presidencialismo al que apostaron los constituyentes de 1917".⁷⁹

Tales medidas dejaron en claro que el General Lázaro Cárdenas del Río era quien tomaba todas las decisiones y detentaba el poder real sin ayuda callista. El gabinete fue reorganizado; entre los cambios más significativos se encontraron "el del secretario de Guerra, a cargo que recayó en el General Andrés Figueroa; Silvano Barba González fue nombrado Secretario de Gobernación; Saturnino Cedillo, de Agricultura y el General Sánchez Tapia, de Economía",⁸⁰ la Secretaría de Educación la ocupó Vázquez Vela, Comunicaciones, Francisco J. Múgica.

Cárdenas accedió al poder en medio de intensas agitaciones proletarias, obreras, sindicales, campesinas, partidistas, con la Iglesia, entre otras. La política implementada por Cárdenas fue conciliar con todos estos sectores, la creación de nuevos programas, instituciones y reformas de las leyes del ámbito agrario, obrero, industrial, económico y educativo.

En el sexenio cardenista la administración pública central sufrió importantes modificaciones, se reformó la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* en 1935, con el objeto de instaurar tres nuevos Departamentos; el de Educación Física; Asuntos Indígenas y Forestal de Caza y Pesca. Dos años después surgió la Secretaría de Asistencia Pública, se crearon tres nuevos Departamentos Administrativos el de

⁷⁹ El término *diarquía*, refiere a la existencia junto al poder del presidente de otro poder: el del caudillo o jefe máximo. Véase a Juan Francisco Escobedo Delgado. *Ataduras Históricas de la Democracia en México*. En Los Valores de la Democracia. México. IFE. 1998, Pág.73.

⁸⁰ Cosío Villégas Daniel. Coordinador. *Historia general de México. Tomo II*. Op-cit. Pág. 1231.

Ferrocarriles, el de Prensa y Publicidad, el de Asistencia Social e Infantil y en 1939 se organizó la Secretaría de la Defensa Nacional.

Cárdenas puso gran interés en la educación vislumbrando que ésta era un elemento vital para el desarrollo y crecimiento de una nación, por ello impulsó la instrucción de corte socialista. Esencialmente este modelo pedagógico consistió en preparar y capacitar principalmente a los campesinos y obreros con el objeto de adquirir conocimientos técnicos y así obtener una mayor producción o un trabajo calificado, no obstante este modelo educativo culminó con el sexenio cardenista.

La administración de Cárdenas, se preocupó desde el primer momento por atender las necesidades y demandas de las clases más vulnerables, en este sexenio fue donde se otorgó mayor reparto de tierras, se crearon empresas paraestatales, aumentaron las obras públicas, se apoyó el arte y la cultura, se instituyeron organismos gubernamentales para apoyar a los campesinos, se impulsó el indigenismo acto que ningún presidente lo había hecho, se promovió la creación de órganos populares, agrarios, campesinos como la Confederación Nacional Campesina (CNC), Confederación de trabajadores Mexicanos (CTM), nacionalizó los ferrocarriles, promovió el sindicalismo, se fundó el Instituto Nacional del Seguro Social, estableció la Campaña Nacional contra el Analfabetismo, entre otras.

"Arnaldo Córdova"⁸¹, señala la aparición de una política de masas, orientada al beneficio y progreso de las clases vulnerables, es decir, Cárdenas, orientó sus esfuerzos en alcanzar los objetivos que se plantearon en la revolución y en la Constitución de 1917, emprendió una batalla contra aquellos que impidieron cumplir su proyecto de nación tal es el caso de la mayoría de los empresarios, inversionista y capitalistas que no quisieron acatar las disposiciones del jefe del Ejecutivo. Identificados como los que obstaculizaban el progreso, desarrollo y crecimiento del país.

Las políticas contra estos grupos fueron en la mayor parte de los casos violentas. Uno de estos conflictos y el más significativo fue la expropiación petrolera que se llevó a cabo el 18 de marzo de 1938, este acto se realizó por la injusticia de los empresarios petroleros norteamericanos hacia los obreros mexicanos, por quebrantar hasta cierto punto la soberanía del Estado, por otra parte Cárdenas vio conveniente hacerlo por considerar favorable la situación internacional en que se encontraría México, ante la Segunda Guerra Mundial ya que en un momento dado se solicitaría la venta y exportación del hidrocarburo, Indudablemente no se hicieron esperar las presiones de los norteamericanos exigiendo su regreso. No obstante la política cardenista fue dura y no cedió pese a lo numerosos boicots y la caída de la economía mexicana causada por los norteamericanos. Finalmente triunfó la política cardenista.

⁸¹ Véase la obra la obra de Córdova Arnaldo. *La Política de Masas del Cardenismo*. México. Edit. Era, 1974.

Por otra parte en aquellas fechas se desató el debate del replanteamiento, dirección y objetivo del Partido Nacional Revolucionario (PNR), pese a las constantes pugnas y reclamaciones de cardenistas y grupos anticardenistas principalmente los callistas, quienes mostraban repudio de toda acción del gobierno concibieron que el partido podría ser un medio para nuevamente alcanzar el poder, sin embargo, el jefe del Ejecutivo, percibió las intenciones de los grupos opositores.

En consecuencia, propuso que se transformara el partido, "haciéndose de él un partido de trabajadores en el que hagan finalmente su ingreso, como colectividades con derecho y opinión propia, los campesinos, los trabajadores manuales, las mujeres, los intelectuales, los jóvenes y los militares".⁸² De tal manera Cárdenas, impulsó la transformación del partido haciendo a un lado las viejas prácticas corruptas y dando lugar a un nuevo y reformado partido que aglutinó a la mayor parte de la población así el 30 de marzo de 1938, surgió el Partido de la Revolución Mexicana (PRM).

Esto trajo consecuencias muy favorables para el Mandatario, se legitimó ante nuevos grupos y cobró más apoyo y popularidad, fenómeno que amplió y reivindicó aún más su poder político, convirtiéndose en el centro de la política y en el eje de la acción colectiva. En este sentido, el sexenio cardenista significó la consolidación del Estado mexicano, por las acciones gubernamentales que se llevaron a cabo y la creación de numerosas e importantes instituciones.

El Estado mexicano por fin comenzó a adquirir forma para convertirse en poco tiempo en uno de los Estados con mayor equilibrio, desarrollo, crecimiento, fluidez de capitales, una economía estable, entre otras acciones. Este logro se cumplió gracias a la eficacia y eficiencia con que se manejó la Administración Pública cardenista, la cual demostró ser hasta el momento una de las mejores que ha experimentado el país. En el régimen cardenista las Secretarías de Estado y Departamentos fueron las siguientes;

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público,
- Secretaría de la Economía Nacional
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Asistencia Pública
- Secretaría de Agricultura y Fomento
- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas
- Departamento del Distrito Federal
- Departamento de Asuntos Indígenas

⁸² *Ibidem*. Pág. 158.

- Departamento de Marina
- Departamento Agrario
- Departamento del Trabajo
- Departamento de Salubridad Pública

En 1939, se llevó al cabo la elección de candidatos a la Presidencia de la República, el PRM creado y moldeado por Cárdenas apoyó en todo momento y hasta sus últimas consecuencias al General Ávila Camacho, mientras en la oposición el naciente Partido Acción Nacional, postuló a su candidato, General Juan Andreu Almazán, quien real y legítimamente fue el que obtuvo el triunfo de las elecciones. No obstante, el régimen cardenista se valió de prácticas fraudulentas para poner como vencedor al General Manuel Ávila Camacho.

CAPÍTULO IV

EL CAMBIO ESTRUCTURAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA: FACTORES ECONÓMICOS, POLÍTICOS, SOCIALES Y ADMINISTRATIVOS.

4.1. El Acrecentamiento del Aparato Gubernamental

En 1940 Manuel Ávila Camacho, se convirtió en el segundo presidente de la República, elegido para un periodo sexenal y el primero y único que postularía el PRM con esas siglas. Ávila Camacho a su llegada al poder instrumentó políticas que mostraron su intención de gobernar con base en la modernización y la conciliación, quiso cumplir con lo establecido en su proyecto de la "unidad nacional". Este plan pregonó la unidad del trabajo y el capital contra el fascismo e imperialismo.

Empero, dicho convenio fracasó, las demandas obreras cada vez se intensificaron y vigorizaron de tal forma que el régimen Ávila Camachista se tambaleó por la gran fuerza de las peticiones y demandas obreras. En tal sentido, el jefe del Ejecutivo al identificar el peligro en el que se encontraba su gobierno, modificó el plan y lo sustituyó por el Pacto Obrero, "muchos historiadores del movimiento obrero han denunciado este pacto como una traición de la nueva dirección de la CTM a cargo de Fidel Velázquez. Esta interpretación se basa en que éste aceptó renunciar temporalmente a su derecho de huelga con el objetivo de participar en el esfuerzo de guerra"⁸³. Dicho convenio significó para el gobierno la continuación de la política de integración y desarrollo industrial.

De tal manera la administración Ávila Camachista, debía gobernar de forma un tanto autoritaria, "la democracia como forma de gobierno relativamente tolerante a la participación, no tenía cabida en un sistema cuya aspiración, era desde un punto de vista político, el control amplio y efectivo de los sectores populares y, desde un punto de vista económico, el crecimiento rápido y sostenido"⁸⁴.

⁸³ Brachet- Márquez Vivilane. *El Pacto de Dominación*. México. Edit. Colmex, 1996, Pág.122.

⁸⁴ Reyna José Luis. Trejo Delarbre Raúl. *De Adolfo Ruiz Cortines a Adolfo López Mateos (1952-1964)*. En La Clase Obrera en la Historia de México. Tomo 12. México. Edit. Siglo XXI, 1986, Pág. 23.

En los primeros meses de esta administración la economía se deterioró, emergió la inflación, el poder adquisitivo disminuyó, los sectores campesinos, obreros y sindicatos, si bien apoyaron al presidente en la campaña y en su triunfo, ahora le daban la espalda por no cumplir con lo acordado. En fin, el gobierno de Ávila Camacho se dirigía a la deriva.

La Segunda Guerra Mundial, se convertía cada vez más intensa y peligrosa parecía un conflicto interminable el cual no cedía por ningún flanco. El gobierno de los Estados Unidos hizo a un lado las viejas desavenencias de las relaciones con el gobierno mexicano, solicitando que ingresara a tal conflicto. De esta manera se unió al bloque de los aliados, de inmediato se firmó el pacto de colaboración, donde el país se comprometió a auxiliar a los aliados en lo que requirieran y hacer concesiones.

El ingreso de México a la Segunda Guerra Mundial, en un principio fue otro problema más al que tuvo que afrontar la administración de Ávila Camacho, para ello estableció la Comisión Federal de Planeación Económica, como órgano consultor de la Secretaría de Economía con el objeto de analizar los conflictos generados en la guerra y así poder aportar propuestas sobre la planificación económica. A pesar de dicho esfuerzo la economía continuó arrojando resultados negativos.

Sin embargo, a los pocos meses apareció un cambio radical en la política de los Estados Unidos frente a México, el gobierno norteamericano otorgó créditos, ajustó el monto y el plazo de la deuda exterior de México, se incrementaron las exportaciones de materias primas para la elaboración de armamentos, alimentos, petróleo, entre otros por ello la industrialización del país creció de manera desmesurada. La economía mexicana de inmediato se reactivó, el primer mandatario en lo sucesivo dio preferencia a la industria sobre la agricultura. Desde ese momento la política económica cambió, se inició la modernización de ésta, enfocada principalmente en la industria, en el impulso y apoyo de la empresa privada.

El inicio del proceso de industrialización, estimuló en gran medida, un proceso rápido de sustitución de importaciones que incidió directamente en la activación del sector manufacturero nacional. El sector agrícola creció desmedidamente, en particular en aquellas regiones cuya producción se destinaba al mercado externo.

“La economía política de Manuel Ávila Camacho giró 180 grados en relación con la política aplicada en los años treinta. La esencia de este viraje residió en que la política gubernamental estaba dirigida a estimular por todos los medios a la iniciativa privada, a estimular el desarrollo de la burguesía mexicana. Esta clara orientación se manifestó en la práctica de la consigna **la lucha por la producción**, esencialmente residió con el pretexto de estimular las inversiones privadas en la economía del país, se otorgaban amplias

garantías y privilegios a los inversionistas particulares: su exención de impuestos y obtención de buenos créditos".⁸⁵

A partir del "boom" de la industrialización, la administración pública, se convirtió en el instrumento promotor de la industria y la producción, empeñándose en establecer las condiciones óptimas para lograr buenos resultados. En este sentido, las empresas públicas de participación estatal se multiplicaron espectacularmente desempeñando un papel primordial en la economía y logrando una estabilidad política y social.

Así pues el aparato administrativo se extendió rápidamente logrando consolidarse y marcar su tendencia a la centralización. Una de las leyes primordiales que dio pauta a este proceso fue la "Ley de Industrias de Transformación, expedida en 1941, permitió a una multitud de empresas beneficiarse con exenciones de impuestos hasta por cinco o diez años".⁸⁶ Posteriormente se renovó al Banco de México, se ampliaron las funciones de Nacional Financiera, se emitió la Ley de Cámaras de donde emanó la Cámara Nacional de la Industria y la Transformación (CANACINTRA), el Consejo Nacional de Comercio Exterior, integrado por el Consejo Superior Ejecutivo y por la Comisión Consultiva de Comercio Exterior, se instauró la Confederación Nacional de Cámaras de Industrias, (CONCAMIN), se otorgaron contratos a particulares para perforar y extraer petróleo.

En el ámbito de la administración central se realizaron importantes modificaciones; el Departamento de Trabajo se transformó en Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el Departamento de Salubridad Pública y la Secretaría de Asistencia Pública se fusionaron constituyendo la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública, el Departamento de Marina se convirtió en Secretaría de Marina. En fin se crearon y fortalecieron múltiples instituciones, por lo que la maquinaria gubernamental comenzó a adquirir dimensiones gigantescas apareciendo el fenómeno de la burocratización.

A pesar del auge económico que experimentaba la industria y algunos sectores de la sociedad, la mayor parte de la población; obreros, campesinos, electricistas, etc., vivían en un proceso de opresión y mala distribución de la riqueza. Comenzaron a surgir fuertes reclamos, algunos grupos organizados comenzaron a manifestarse de manera violenta, aparecieron sectores radicales que se opusieron a las políticas de gobierno. En este sentido, el proletariado comenzó la lucha contra el gobierno y los grupos de poder, el régimen Ávila camachista otorgó ciertos acuerdos y alianzas con los grupos sublevados, pero éstos eran innumerables, el mandatario era incapaz de solventar todas las peticiones, tuvo que reprimir a gran cantidad de líderes. Empero, no cesaron las exigencias.

⁸⁵ Shulgovski Anatol. *México en la Encrucijada de su Historia*. México. Ediciones de Cultura Popular. Academia de Ciencias de la URSS-Instituto de América Latina, 1984, Pág. 487.

⁸⁶ Fernández del Castillo (Directora de la Obra). Mirón Lince Rosa María. (Coordinadora). *Evolución del Estado Mexicano. Tomo III. Consolidación, 1940-1983*. México. Edit. Caballito, 1996, Pág.23.

Para aminorar los conflictos y demandas sociales, el gobierno emprendió la estrategia con la creación de instancias públicas que beneficiaran a las clases vulnerables, así la administración pública logró legitimarse nuevamente brindando a la población bienes y servicios; tal es el caso de apoyos económicos, créditos, alimentos, seguridad social, beneficencias, vivienda, ley de seguro social, se incorporó a gran parte de la población en programas sociales, entre otras. La situación de las clases vulnerables no mejoró en gran medida con la creación de las instituciones en su beneficio, pero sí redujo el descontento que tenían anteriormente con el régimen.

"En el gobierno de Ávila Camacho hubo un cambio de proyecto histórico, ideológico y estructural, El Estado consolidó el camino de un proceso revolucionario en que seguía prevaleciendo la economía de mercado, el incentivo de las utilidades, la acumulación y concentración de capital, y con ello el tipo de leyes o tendencias que caracterizan el desarrollo de la sociedad capitalista, particularmente en la áreas dependientes o periféricas".⁸⁷

En este sentido, el viraje que sufrió el Estado, fue a consecuencia de una nueva forma de gobierno, la cual es conocida como el "presidencialismo", este acabó con el caudillismo y se orientó a una política donde se establecieron que las reglas de mando, autoridad, control y poder descansarían en una sola persona la cual era el Presidente de la República, González Casanova Pablo, expone que, "las instituciones de mando dependían menos de su árbitro y personalidad que de las formaciones sociales articuladas en la administración pública, el ejército profesional, el partido, el poder legislativo y judicial, y el propio ejecutivo".⁸⁸

Para 1945, se encontraban afianzadas las bases de la economía y la política que debían continuar en el país, El régimen Ávila camachista, se encontró casi al culminar su periodo con el apoyo de inversionistas tanto mexicanos como extranjeros y contó con cierta legitimidad del pueblo al poner a México en las vías de la modernidad y haber invertido en infraestructura en transporte, carreteras, educación, salud, servicios públicos y otros más. Para dar continuidad al proyecto de gobierno, el titular del Ejecutivo designó al siguiente mandatario de la República Mexicana, Lic. Miguel Alemán.

⁸⁷ González Casanova Pablo. *El Estado y los Partidos Políticos en México*. México. Edit. Era, 1981, Pág. 123.

⁸⁸ *Ibidem* Pág. 122.

4.2. Consolidación del Modelo de Industrialización

La campaña política del Lic. Miguel Alemán, necesitó de la reorganización del sistema político, de la correlación de fuerzas y reestructuración del PRM para así legitimarse, para esto se tuvieron que crear y modificar normas jurídicas que aseguran la preservación del poder político, la única forma fue la reforma de la ley electoral y la pugna de partidos. La ley electoral federal, aprobada el 31 de diciembre de 1945 por el Congreso, estableció principalmente la creación de un nuevo padrón electoral, definió distritos electorales, así como la manera del cómputo de votos, debía crearse otro partido político, "que los partidos políticos no fueran dos sino tres para que el Estado mantuviera una posición de equilibrio y arbitraje",⁸⁹ y además se eliminaban las añejas prácticas violentas y fraudulentas en los procesos electorales.

La nueva ley resultó un ardid político del régimen Ávila camachista, tan sólo en diez y ocho días, se instaló la Asamblea General del Partido de la Revolución Mexicana en ella se llevó a cabo la reforma y transformación de dicho organismo, en lo que desde entonces sería el Partido Revolucionario Institucional (PRI). El Revolucionario Institucional quedó consolidado como partido multiclassista, agente legitimador del Estado y defensor de la ambigua ideología revolucionaria, recogida en su lema de democracia y justicia social.

El PRI se convertiría en la pieza fundamental del sistema político mexicano, sentó las bases de las nuevas reglas de la política cristalizándose en un partido de una fuerza indefinible y rector del sistema político, aglutinó y contó con el apoyo de numerosas centrales obreras, campesinos, empresarios, sindicatos, ferrocarrileros, electricistas, del magisterio, entre otros. En este sentido, el candidato a la presidencia de la República Miguel Alemán fue la persona idónea para cumplir los objetivos del PRI y dar continuidad a la política de su antecesor.

La administración alemanista se caracterizó por el auge económico que se suscitó debido a la política de industrialización, el crecimiento se aceleró desmesuradamente, surgió así el llamado "milagro mexicano", el cual se prolongó durante veinte años. La administración pública experimentó su mayor apogeo, crecimiento, protagonismo y afianzamiento de la burocracia dentro de la misma, se reformó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de ahí germinaron la Secretaría de Economía Nacional, Secretaría de Agricultura y Ganadería, Secretaría de Recursos Hidráulicos y la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Esta última creada en 1946, "tenía entre otras funciones, la de un órgano central de Organización y Métodos, con el fin de coordinar el mejoramiento

⁸⁹ *Ibidem* Pág. 123.

administrativo de las dependencias, hacer estudios de macroorganización, sugerir al Jefe del Ejecutivo medidas tendientes al mejoramiento de la Administración Pública y asesorar en la materia a las entidades gubernamentales que los solicitaran".⁹⁰

Con la creación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa "se advierte la necesidad de contar con oficinas gubernamentales a las que después se les reconocieron funciones normativas- las secretarías llamadas *globalizadoras*. Desde entonces se advirtió que una secretaria ubicada formalmente en el mismo rango que las demás encontraba resistencia y despertaba susceptibilidad y recelo en las funciones de las otras".⁹¹

El jefe de la administración pública Miguel Alemán envió al Congreso de la Unión una iniciativa de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. "En ella se facultaba al titular del Ejecutivo, por la vía reglamentaria, a crear, fusionar o desaparecer las dependencias administrativas que le auxiliaran al desempeño de su responsabilidad"⁹².

El régimen alemanista dedicó particular atención al impulso de la obra pública, entre las cuales destacan, la ampliación de vías de comunicación la construcción de múltiples obras de irrigación, el aumento de la capacidad de electrificación, hospitales, Instituto Mexicano del Seguro Social, Multifamiliares, grandes centros escolares como la Escuela Nacional de Maestros, el conservatorio Nacional y la Ciudad Universitaria de México.

El Estado asume entonces el papel paternalista e interventor, para promover el desarrollo económico. En gran medida el modo de vida de la población cambió; la pobreza aminoró, la esperanza de vida aumentó, al igual que las oportunidades de vivienda, salud, empleo, educación, servicios públicos entre muchas más. Los centros urbanos aumentaron, la tasa demográfica creció, el aparato administrativo actuó como control político de las masas y como control administrativo, deformando así su función convirtiéndose en instrumento generador de riqueza para algunos grupos de poder y por otra parte el engrosamiento de la maquinaria gubernamental germinó una burocracia parasitaria y corrupta.

⁹⁰ A. F. Leemans. Compilador. *Cómo Reformar la Administración Pública*. México. Edit. F.C.E. 1977, Pág. 208.

⁹¹ Pardo María del Carmen. *La Modernización Administrativa en México*. México. Edlt. INAP. A.C. Colmex, 1994, Pág. 74.

⁹² Encuentro Nacional de Institutos Nacionales de Administración Pública. *Reforma del Estado y del Gobierno en la Administración Pública Estatal y Municipal*. México. INAP, A.C. 2000, Pág. 69.

En este sentido, hay que destacar que el Estado a partir de la década de los treinta intervino activamente en distintos procesos económicos, políticos y sociales; "dirige la tarea de reconstrucción nacional y construye la infraestructura indispensable para el desarrollo general. Con ello, se convierte en la única instancia capaz de conducir la marcha de un país atrasado al tiempo que se constituye así mismo y a la propia sociedad".⁹³ De esta manera el Estado necesitó de mecanismos, instrumentos y organismos idóneos que se encontraran y adecuaron en la administración pública cumpliendo así el proyecto histórico consagrado en el artículo noventa Constitucional. *

El espectacular crecimiento de la administración pública en el ámbito paraestatal* requería de un ordenamiento y reglamentación, para ello se emitió "El 31 de diciembre de 1947 la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, la Secretaría de Hacienda debería erigir un cuerpo de control y vigilancia a fin de aplicar la ley respectiva".⁹⁴ Dicho ordenamiento obligaba al sector paraestatal a sujetarse a los lineamientos marcados por la política general del Ejecutivo.

En materia aduanera se instauró la Comisión de Importaciones y Exportaciones, en el ámbito económico aparecieron múltiples leyes, normas, lineamientos y códigos que reglamentaron a los inversionistas mexicanos y extranjeros, originando así un ambiente de confianza y sin riesgos.

⁹³ Caso Andrés. Cuatro Ensayos de Política, Administración y Empresa Pública. México. Edit. INAP, AC. 1988, Págs. 38, 39.

* "El artículo 90. Constitucional consigna que la Administración 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 la Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la Intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos". Véase, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México Edit. Sista, 2001, Pág. 69.

* En este apartado cabe destacar la diferencia entre administración central y administración paraestatal; "la administración pública federal centralizada se integra por un conjunto de Secretarías de Estado, denominadas también dependencias, cuya finalidad es prestar a la sociedad los servicios generales que corresponde al Estado desempeñar. La administración paraestatal la componen entidades productoras de bienes o servicios que se venden en el mercado o que son requeridos por determinados sectores de la población. Véase a Pichardo Pagaza Ignacio (Consejo Directivo). Chanes Nieto José. Faya Viesca Jacinto (Presidentes). Introducción a la Administración Pública de México. Tomo II. Funciones y Especialidades. México. Edit. INAP. AC. 1984, Pág 348.

⁹⁴ López Gallo Manuel. Economía y Política en la Historia de México. México. Edit. Grijalbo, 1967, Pág. 599.

Los movimientos obreros y sindicales, se encontraban bien organizados, sin embargo, la mayor parte de sus líderes eran simpatizantes del régimen por lo que exhortaron a sus agremiados a no manifestarse tan violentamente como en otros tiempos, por ello, los grupos reaccionarios y movimientos de oposición al régimen hicieron algunas manifestaciones violentas por lo que el gobierno los reprimió constantemente. Así terminaban los últimos días de la administración de Miguel Alemán con escasa legitimación y con una imagen sumamente deteriorada por la corrupción y derroche que detentaron los servidores públicos. En 1952 asumió la presidencia de la República Adolfo Ruiz Cortines, en medio de un ambiente poco alentador debido a los resultados de las elecciones presidenciales.

En los primeros años del régimen de Ruiz Cortines el proyecto de industrialización se convirtió en el eje principal de la política, a través de diversos mecanismos se trató de dar continuidad con el crecimiento acelerado, y la estabilidad iba en detrimento pese a los altos índices de corrupción de la administración pasada y el aumento considerable de la deuda externa. Para abatir esta crisis de legitimidad y credibilidad de los servidores públicos se lanzó "el proyecto de modificación a la ley de responsabilidades de los funcionarios públicos en donde se mencionaba directamente la corrupción. Para impedir el enriquecimiento ilícito de los gobernantes, el presidente sugirió que al inicio de las funciones declarasen sus bienes".⁹⁵

Este proyecto significó en un periodo muy efímero el triunfo para el régimen y la confianza en el aparato administrativo ya que así recuperó algo de la legitimidad que había perdido. No obstante al correr el sexenio se hizo caso omiso de dicho lineamiento, se siguieron con las viejas prácticas corruptas y fraudulentas ya arraigadas. Así, pues, la crisis en todos ámbitos fue aumentando al igual que los precios, inflación y malestar de la población.

Por ello, el Jefe del Ejecutivo, definió una nueva política económica junto con el Secretario de Hacienda, Antonio Carrillo Flores, entre otros, aumentaron el gasto público para fomentar el desarrollo, se fijaron los precios de la canasta básica, por lo que se fortaleció la Compañía Exportadora e Importadora (CEIMSA), se apoyó a la agricultura, se otorgaron créditos a la misma, en abril de 1954 se dio a conocer la devaluación del peso frente al dólar de 8.50 a 12.50 por dólar, y congelamiento de salarios y precios. Estas medidas de inmediato registraron síntomas positivos para la economía.

"La administración ruizcortinista visualiza que la clave para el reordenamiento de las cosas se encuentra en la reactivación de la economía. Ésta es, tal vez, la razón más importante que justifica, desde la óptica oficial, la devaluación de 1954".⁹⁶ En este sentido se consolidó el desarrollo y crecimiento económico como en ningún otro régimen, la

⁹⁵ *Ibidem*. Pág. 67.

⁹⁶ Reyna José Luis. Trejo Delarbre Raúl. *De Adolfo Ruiz Cortines a Adolfo López Mateos (1952-1964)*. *Op-cit*. Pág. 54.

población, los inversionistas, industriales, obreros, entre otros se vieron beneficiados en gran medida.

En esta dimensión se concibió utilizar de manera más decidida a la maquinaria gubernamental como recurso para poner en funciones instrumentos de bienestar social; "de ahí que las transformaciones del aparato administrativo se hicieran según los dictados de ese propósito. Por ello el sector paraestatal empezó a tener injerencia tanto en el terreno económico como en el bienestar social".⁹⁷

La administración ruizcortinista impulsó e invirtió en obras públicas, en materia de caminos "la red de carreteras en 1952, era de 23 kilómetros. En 1958 pasó a 43 mil 500 Km. es decir que en el sexenio se construyeron 20 mil 500 más".⁹⁸ El seguro social dio cobertura a las principales ciudades de la República, se invirtió en obras hidráulicas en la Ciudad de México, se abrieron y ampliaron calles y avenidas como Tlalpan, Periférico, entre otras, se construyeron centros de estudios, de artes, cultura y recreación, se hicieron reformas a la Constitución para otorgar la ciudadanía a las mujeres mayores de edad, por consiguiente el ejercicio del voto activo y pasivo sin limitaciones, se compraron empresas, se fundó el instituto nacional de la vivienda.

Al finalizar el sexenio comenzó el proceso de expansión del aparato administrativo. Por otra parte la estabilidad del país se encontraba garantizada, la inflación fue controlada, el gasto público aumentó, el agro mexicano se impulsó y experimentaba un *superavit* en la producción y exportación de sus productos. No obstante, los movimientos obreros, ferrocarrileros, magisteriales, electricistas cobraron fuerza los últimos días de la administración ruizcortinista. Así, enormes movimientos sociales se manifestaron por la mala distribución e iniquidad de los beneficios del sistema.

Durante el régimen ruizcortinista se afianzaron las bases que permitirían la profundización del proyecto capitalista: "la industrialización como base del crecimiento, la participación del capital privado (incluyendo al externo) como pivote del dinamismo y el Estado como protector absoluto del proyecto, contribuyendo, además, con un gasto público corriente".⁹⁹

En 1958 Adolfo López Mateos tomó las riendas de la presidencia, la política económica y de industrialización pasaban por una situación poco alentadora, al segundo año de la

⁹⁷ Pardo María del Carmen. La Modernización Administrativa en México. Op-cit. Pág. 75

⁹⁸ Rodríguez Prats Juan José. El Poder Presidencial - Adolfo Ruiz Cortines. México. Edit. Porrúa, 1990, Pág. 213.

⁹⁹ Reyna José Luis. Trejo Delarbre Raúl. De Adolfo Ruiz Cortines a Adolfo López Mateos (1952-1964). Op-cit. Pág. 87

administración estas políticas se agotaron por múltiples factores tales como la insurgencia obrera, los constantes paros y mitines, por otra parte la revolución cubana fue factor de importancia, ya que se tomó como ejemplo la emancipación de este pueblo triunfando así el comunismo, este fenómeno rápidamente se propagó por lo que surgieron algunos levantamientos en el país, de tal manera los inversionistas retiraron sus capitales por la inestabilidad política y económica que pasaba el país.

Por todo esto, fue urgente reformar políticas, leyes y crear nuevos programas que “continuaran con las políticas del desarrollo económico y se procurara la abundancia dentro de la estabilidad monetaria que animara a los inversionistas a utilizar en beneficio de la producción nacional sus recursos y ahorros”.¹⁰⁰

Por todo ello el Jefe del Ejecutivo, dio a conocer el llamado proyecto de “desarrollo estabilizador”, basado principalmente en “asegurar el valor externo de la moneda procurando limitar las importaciones elevando los aranceles respectivos, ejerció un control más estricto sobre sus compras en el exterior y fomentó en general la situación de importaciones: por otra parte trató de incrementar las exportaciones de bienes y servicios reduciendo los aranceles para ciertos productos agropecuarios, prorrogando los estímulos fiscales a la minería, impulsando el turismo internacional y participación en la creación de un mercado latinoamericano que permitiera ampliar la escala de producción. Como medida complementaria, las autoridades solicitaron y obtuvieron el respaldo de instituciones del exterior”.¹⁰¹

De esta manera, la administración de López Mateos, operó con dicho modelo económico, implementando políticas de austeridad y ahorro. Gran parte del logro de este plan, se debió a los préstamos en el exterior. Al respecto Lorenzo Meyer comenta que estos suministros fueron de 3 139 millones de dólares, de los cuales se amortizó en ese mismo plazo 1 639 millones y pagó 313. 6 millones más por concepto de intereses. Así el país reactivó su economía registrando un crecimiento de 7.3%.

El modelo de desarrollo económico viró sobre los ejes de la capitalización e industrialización objetivo primordial fue la producción dejando en segundo plano el bienestar social. En esta dimensión la administración pública fue el instrumento que auspició, toleró, reprodujo y albergó al voraz sistema capitalista. Si bien como señala Ricardo Uvalle, la administración pública asumió la responsabilidad política de promover la acumulación del capital. Pese a ello en este periodo como en muchos otros se registró una muy marcada disparidad social, mientras algunos grupos fueron beneficiados la mayor

¹⁰⁰ Pellicer Olga y L. Mancilla Esteban. *Historia de la Revolución Mexicana, Periodo 1952-1960, el Entendimiento con los Estados Unidos y la Gestión del Desarrollo Estabilizador*. México. Edit. Colmex 1978, Pág. 259.

¹⁰¹ *Ibidem*. Pág. 261.

parte de la sociedad fue afectada, contrastando la evidente iniquidad de la distribución de la riqueza. De esta manera se originó un descontento generalizado, y la deslegitimación aún más de la administración pública.

El aparato administrativo tenía que renovarse, brindar bienes, servicios y prestaciones de tal manera el gobierno de López Mateos enfatizó esfuerzos en crear nuevas instituciones dotándolas de atribuciones que redundaran en beneficio de la clase trabajadora, organizando así un instrumento de mediatización y control nuevamente.

En este sexenio se logró modificar el artículo 123 Constitucional, adicionando el apartado "B" para reglamentar las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, fundándose así el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la creación de éste tuvo como objetivo llevar la seguridad social a los burócratas y así contar con su apoyo político, se impulsó la vivienda instaurando el Instituto Nacional de la Vivienda (INV), Compañía Nacional Distribuidora de Subsistencias Populares (CONASUPO), la actuación de Nacional Financiera (NAFINSA) aceleró el proceso de industrialización ya que buscó recursos para financiar proyectos de empresarios de igual manera hizo promoción de empresas, se fundó la Central Campesina Independiente, se inició la construcción de grandes conjuntos habitacionales como el de Nonalco-Tlatelolco, se multiplicaron escuelas y centros de asistencia médica, se impulsó la seguridad social. Así la administración pública otorgó servicios y prestaciones que elevaron el nivel de vida de los trabajadores.

Par facilitar el control del presupuesto, "se reestructuró la Secretaría de Hacienda que quedó integrada por tres subsecretarías: la de Ingresos, la de Egresos la de Créditos".¹⁰² Se fortaleció y aumentó el sector público debido al mayor desenvolvimiento del sector paraestatal, por ello se publicó la Ley para el Control de las Inversiones y Patrimonio Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas con Participación Estatal productoras de Bienes y Servicios para el Mercado. Se estableció El Banco Nacional del Ejército y la Armada, la Comisión Nacional de Turismo, el Instituto Nacional Indigenista (INI), se instauraron museos tal es el caso del de Arte Moderno y el Nacional de Antropología e Historia.

En la administración central apareció la Secretaría de la Presidencia, para encargarse de la planeación del gasto público y la autorización de las inversiones públicas; la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa se transformó en la de Patrimonio Nacional; la de Economía fue sustituida por la de Industria y Comercio; la de Comunicaciones y Obras Públicas se dividió en dos, para quedar, por una parte, la de Comulaciones y Transporte, y por la otra, la de Obras Públicas".¹⁰³

¹⁰² *Ibidem*. Pág. 274.

¹⁰³ Encuentro Nacional de Institutos Nacionales de Administración Pública, *Reforma del Estado y del Gobierno en la Administración Pública Estatal y Municipal*. Op-cit. Pág. 69.

4.3. La Construcción del Cambio: La apertura del Autoritarismo a la Tolerancia Relativa

“Díaz Ordaz fue el último presidente mexicano del periodo de la estabilización, cuando aún la bonanza económica justificaba la idea del progreso, del crecimiento y la modernización. Se consideró al Estado como la fuerza fundamental del desarrollo económico y social, como la poderosa maquinaria del progreso con derecho indiscutible a intervenir enérgicamente en cualquier ámbito de la vida social y por cualquier causal para mantener el rumbo de la modernidad”.¹⁰⁴

En este sentido, la figura del presidencialismo fue muy marcada en la figura de Díaz Ordaz, quien tomó todas las decisiones y acciones gubernamentales, hizo reformas a las leyes, suprimió las que no le convenían, creó nuevas, otorgó discrecionalmente beneficios a grupos de interés, utilizó la represión y fuerza pública para aquellos inconformes con su régimen despótico.

La estabilidad económica, la paz política y social comenzaron a desaparecer en esta administración, por las demandas democráticas y los fuertes reclamos por parte de los sectores obrero y campesino, debido a la deficiente distribución económica, al proyecto capitalista, al predominio de hegemónico (PRI), al modelo de desarrollo estabilizador y una muy marcada desigualdad social originaron el tedio y hartazgo de la población.

Mientras un sector reducido, esto es, la clase burguesa, empresarios, industriales, banqueros e inversionistas acumularon desmesuradas riquezas y bienes, el grueso de la población percibió bajos salarios, alza de precios y inflación, entre muchos otros problemas, produjeron que la sociedad civil comenzara a organizarse, ya no sólo se trataba de obreros, campesinos, electricistas y ferrocarrileros; se unieron nuevos grupos que aportaron una nueva ideología, cultura, valores y tácticas para derrocar o desestabilizar al régimen autoritario. Estos grupos estuvieron formados por; intelectuales, profesionistas, maestros, estudiantes y connotados políticos quienes por primera vez comenzaron a practicar abiertamente su derecho a participar críticamente. A partir de este momento el país emprendió el camino a la transición democrática de un “régimen político autoritario a uno plural e incluyente (democratizador)”.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Tamayo Sergio. *Los Veinte Octubres Mexicanos - La Transición a la Modernización y la Democracia 1968-1988*. México. Edit. UAM-Azcapotzalco, 1999, Pág.100.

¹⁰⁵ Véase a Torres Mejía David. *Proteccionismo Político en México 1946-1977*. México. Edit. UNAM, 2001, Pág. 14. En los regímenes autoritarios, penetran, frecuentemente la vida de las sociedades, impidiendo, por fuerza, la expresión política de ciertos intereses de grupo (como los grupos religiosos en Turquía y México

En este sentido la transición democrática es concebida como un "proceso profundo de cambio, en el cual cada una de las partes que actúan como sujetos y protagonistas hace uso de su fuerza relativa para ampliar y fortalecer una nueva institucionalidad más justa. Se concibe la *transición democrática* como el periodo de sustitución pacífica y negociada de los viejos mecanismos verticales y autoritarios del control político por un auténtico régimen de partidos plural, representativo, sustentado en elecciones libres, transparentes, capaces de devolver al elector el principal derecho del ciudadano: elegir sus gobernantes".¹⁰⁶

En este sentido el movimiento estudiantil del 68 marcó el punto de inflexión del sistema político mexicano, las demandas democráticas de los estudiantes pusieron en jaque al régimen autoritario. Para la solución del conflicto, el jefe del Ejecutivo persuadió, dialogó y reprimió a los líderes. Sin embargo, éstos no cesaron en alcanzar el triunfo de la lucha que habían emprendido. Así, pues, Díaz Ordaz junto con su secretario de Gobernación Luis Echeverría Álvarez optaron dar fin al movimiento por la vía más ruin, cometiendo el error más grave en esta administración.

El 2 de octubre de 1968, "miles de estudiantes se reunieron en la plaza de las Tres Culturas, en Tlatelolco, para celebrar las negociaciones que recién habían sido abiertas con representantes del gobierno, y fueron masacrados en vilo por el ejército. El movimiento estudiantil demandaba simplemente la expansión de derechos civiles básicos fue forzado a desaparecer. Y este acontecimiento, sólo, significó el parteaguas de un periodo de transición".¹⁰⁷

A partir de este acontecimiento el gobierno se deslegitimó e inició el paulatino deterioro del sistema político que había sido confeccionado por la familia revolucionaria. La bonanza, crecimiento y desarrollo que alcanzó el país comenzó a cavar su tumba. Díaz Ordaz buscó cualquier forma para relegitimar su régimen una de ellas fue asumir la total responsabilidad de los acontecimientos sucedidos y una supuesta "apertura democrática". Empero, la población se encontraba enardecida cobrando así conciencia por participar en los asuntos públicos y gubernamentales.

En el ámbito de la administración pública, Díaz Ordaz, enfatizó esfuerzos incentivando un mecanismo innovador, tratando de renovar a ésta por medio de la creación de la Comisión

después de la revolución o los sindicatos en España) o modulándola mediante medidas intervencionistas semejantes a las de los regímenes corporativistas.

¹⁰⁶ Salazar Luis C. Coordinador. *México 2000: Alternancia y Transición a la Democracia*. México. Edit. Cal y Arena, 2001, Pág. 28.

¹⁰⁷ *Ibidem*. Pág. 109.

de la Administración Pública como órgano autónomo de la Secretaría de la Presidencia con objetivos y lineamientos tendientes a una reforma administrativa que diera lugar a la reorganización y reestructuración en la maquinaria gubernamental, principalmente en lo concerniente al sector paraestatal el cual había crecido de manera descomunal.

Dicha Comisión estableció como objetivo primordial la planeación y programación, implantados en el aparato administrativo, estos elementos dieron pauta a que se emprendiera una cierta modernización administrativa. Díaz Ordaz consideró a estos medios e instrumentos como el progreso en la administración pública precisando así sus atribuciones, superando antiguas prácticas y procedimientos.

El sexenio de Díaz Ordaz, se caracteriza por: "crecimiento con estabilidad monetaria y de precios, desequilibrio externo de naturaleza semiestructural y de sí de bienes intermedios y de capital y proteccionismo estatal orientado a la industrialización por vía propia de sí".¹⁰⁸

En 1970 Luis Echeverría Álvarez accedió al poder, en medio de un clima tenso y conflictivo heredado por la administración anterior, el panorama era desolador por ello debían llevarse a cabo ajustes y reformas en el gobierno. Uno de los principales problemas que tuvo que afrontar la nueva administración fue acabar con el radicalismo de los grupos organizados y guerrilleros que surgieron en el régimen anterior. De tal manera, Echeverría lanzó políticas populistas con el objeto de recobrar la legitimidad institucional que se había perdido, por otra parte el Jefe del Ejecutivo se propuso hacer una reforma radical que respondiera a las nuevas exigencias que demandaba la crisis económica por la que atravesaba el país pasando así del *modelo de desarrollo estabilizador* al modelo de desarrollo compartido.

"El nuevo modelo, si de modelo se trataba, se propuso desde el principio tareas que probaron ser contradictorias. Se quisieron sostener altas tasas de crecimiento distribuyendo ingreso, pero, a la vez, se pretendió mantener la libre convertibilidad del peso y el tipo de cambio".¹⁰⁹ Este modelo se condensó y formalizó en el documento; Bases para el Programa de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1971-1976, conocido como la reforma administrativa donde se intentó sanear al aparato administrativo, hacerlo más eficaz y eficiente, creando así nuevos programas, métodos, coordinaciones, la Dirección General de Estudios Administrativos que suplió a la Comisión de Administración Pública, y se instituyeron las Comisiones Internas de Administración Pública (CIDAS).

¹⁰⁸ Fernández, Christlieb, Paulina. Rodríguez Araujo Octavio. *En el Sexenio de Tlatelolco (1964-1970)*. En la Clase Obrera en la Historia de México. Tomo 13. México. Edit. Siglo XXI, 1985, Pág., 68.

¹⁰⁹ Medina Peña Luis. *Hacia el Nuevo Estado, México 1920-1994*. México. Edit. F.C.E. 1995, Pág. 178.

Así en los primeros años de la administración de Echeverría, se fundaron múltiples instituciones, Fondos, Fideicomisos, leyes y organismos descentralizados con la finalidad de cubrir las necesidades de la población y de los empresarios, tal es el caso de la creación del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunicación Rural y de la Vivienda Popular, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, se enviaron múltiples iniciativas que reformaron leyes vigentes entre las que destacaron; la del "Seguro social, la Federal de Reforma Agraria, la Orgánica de Petróleos Mexicanos, la General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, la Orgánica del Banco de México, la de Control, por parte del gobierno federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal".¹¹⁰

Todas estas innovaciones ayudaron a aminorar el gran desprestigio con que contaba el régimen, por otra parte se impulsó el nacionalismo, en el sentido de que se pusieron ciertas restricciones a los inversionistas extranjeros, "la inversión extranjera no debe desplazar al capital mexicano, sino complementarlo, asociándose con él cuando sea útil; y el capital mexicano, en todo caso, dirigir el encuentro con sagacidad, señorío y patriotismo y encausarlo para modernizar las empresas".¹¹¹

Estos criterios en las políticas gubernamentales dieron como resultado que apareciera nuevamente la estabilidad y crecimiento en la economía y por ende el proceso de industrialización salió del rezago en que se encontraba. No obstante, este triunfo trajo consigo consecuencias negativas, tal es el caso de las actividades agropecuarias, por otra parte se dieron ciertos apoyos como la creación de la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley General de Crédito Rural y la Comisión Coordinadora del Sector Agropecuario, la Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra (CORETT), el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad (INDECO), la creación de la Secretaría de la Reforma Agraria, la de Turismo, entre otros apoyos.

En este sexenio el proceso de concentración urbana aumentó, las masas populares pasaron de la apatía a la participación, exigiendo una administración pública más comprometida con el pueblo demandando así bienes, servicios públicos y prestaciones, el gobierno tuvo que verse complaciente debido a sus políticas populistas emprendidas al inicio de su mandato por lo que creó el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo de Garantía y Fomento para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT), se incrementó el salario y se congelaron los precios, en este sentido las zonas urbanas crecieron desproporcionadamente y la tasa demográfica se disparó.

En la debacle final del mandato de Echeverría, el modelo del desarrollo compartido encallaba, la tasa de cambio de 12.50 pesos por dólar, sostenida por más de veinte años

¹¹⁰ Tello Carlos. *La Política Económica de México 1970-1976*. México. Edit. Siglo XXI, 1983, Pág. 43.

¹¹¹ *Ibidem*. Pág. 58.

se desplomó pasando a 23.00 pesos, se suspendieron los apoyos crediticios al país por las malas relaciones con el país del norte, se hicieron ajustes salariales, aumentaron los precios, la inflación alcanzó índices difíciles de controlar, el desempleo aumentó. Así acabó la administración de Echeverría en medio de una crisis estructural y con una burocracia gigantesca, parasitaria, corrupta e inepta que en la posteridad será un lastre que obstaculizará el progreso del país.

Cuando José López Portillo asumió la presidencia de la República en 1976, la pérdida de credibilidad y confianza en todos los sectores de la sociedad se encontró presente. Por ello en el primer año de gobierno los esfuerzos de López Portillo se enfocaron en recobrar la legitimidad. "Era urgente acabar con la incertidumbre, recuperar la confianza en el proceso institucional, relegitimar al régimen, acabar con la desestabilización política y, además resolver la crisis económica".¹¹²

Para ello, el primer mandatario, replanteó la relación que tenía con los sectores obrero, campesino, sindical, con grupos sublevados, empresarios y las relaciones con el exterior. Así pues, se llevaron a cabo alianzas, pactos y consensos para recobrar la estabilidad y progreso del país, por lo que se concibió una reforma estructural, empezó la fuga de capitales, la deuda externa alcanzó la cifra de 19,600 millones dólares, los empresarios rechazaron la política económica del país por la política "que tendía por objetivo a poner fin en la violencia en las calles y a la represión, así como liberalizar la vida política de México.

Éste será un momento de quiebre en la política nacional. El régimen autoritario empezó a liberalizarse a partir de entonces".¹¹³ Esta reforma implicó una mayor actuación, participación y representación de los partidos políticos, asociaciones políticas y de los grupos de oposición. Reyes Heróles, artífice de esta reforma, afirmó, que el régimen otorgó la apertura, institucionalización y legalización de los nuevos sujetos sociales que venían emergiendo. A partir de este proceso surgió la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), "mediante la cual se establecieron los fundamentos legales que definirían las modificaciones de la vida política nacional".¹¹⁴

Otras de las reformas de gran envergadura fueron la administrativa y la económica. La primera surgió de la necesidad de reorganizar al aparato administrativo y poner freno a la desmedida corrupción y nepotismo que imperaban, de este esfuerzo surgió Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la cual sustituyó a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado emitida en 1917 y reformada en el sexenio alemánista.

¹¹² Mirón Germán Pérez Rosa María. *López Portillo: Auge y Crisis de un Sexenio*. México. Edit. Siglo XXI, 1988. Pág. 29.

¹¹³ Camacho Solís Manuel. *La Encrucijada y Después del Antiguo Régimen ¿Qué?*. México. Edit. Océano, 2001, Pág. 102.

¹¹⁴ Mirón Germán Pérez Rosa María. *López Portillo: Auge y Crisis de un Sexenio*. Op.Cit. Pág. 46.

Con estas medidas se empezó a recobrar la gobernabilidad y confianza tanto del soberano como de las instituciones, aminorando el desprestigio y creando así el buen funcionamiento administrativo por medio de técnicas como la planeación, instrumentación, organización, coordinación, comunicación y delimitación de funciones entre una y otra instancia pública. Una vez que se contó con la reforma administrativa y la reforma política, la reforma económica "se plantearon dos objetivos prioritarios que delinearon la nueva estrategia: producción de alimentos y de energéticos. Posteriormente se añadieron a estas prioridades el empleo, la educación, la producción de básicos y la eliminación de los llamados cuellos de botella".¹¹⁵

Una vez que el régimen lopezportillista contó con el marco legal que le permitiría acabar con la anarquía que imperaba en el país, el Estado comenzó a levantarse de la crisis en que se encontraba, las estrategias implementadas habían dado resultado. Entonces, apareció el fenómeno del petróleo, el cual representó un viraje radical en la economía, se ubicó al país como la cuarta potencia petrolera a escala mundial.

El petróleo se convirtió en el eje del desarrollo nacional. "El petróleo sirvió de aval para conseguir recursos financieros frescos en los mercados internacionales de capital, en un momento en el que, además, los excedentes de los países petroleros habían generado una sobreliquidez mundial que se presentaba en una recesión económica generalizada en el Occidente".¹¹⁶ El país entraba a una etapa de auge.

El Estado se consolidó, siendo el promotor del desarrollo económico, acentuando aún más el intervencionismo. Inmediatamente se trazaron las prioridades del desarrollo nacional, por ello, se crearon diversos programas sociales que entre sus objetivos se encontraban aminorar la alta tasa de marginación, pobreza y desigualdad social, fomentar el empleo, la educación, la agricultura, entre otros. Entre estos programas destacan; el Sistema Alimentario Mexicano (SAM); La Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)*; El Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario; El Plan Nacional de Empleo; Plan Global de Desarrollo; Plan Nacional de Turismo; Plan Nacional

¹¹⁵ *Ibidem* Págs. 32,33.

¹¹⁶ Fernández del Castillo (Director de la Obra). Mirón Lince Rosa María. (Coordinadora). *Evolución del Estado Mexicano. Tomo III. Consolidación, 1940-1983*. Op-cit. Pág. 208

* "Durante toda su existencia (1980-1988), Coplamar fue una institución financiera que contrataba a otras dependencias gubernamentales para ofrecer servicios a los marginados. El contrato por los servicios de salud de Coplamar fue asignado al IMSS. Los servicios a la población rural del IMSS-Coplamar tenían un costo unitario de aproximadamente un décimo del costo erogado por el IMSS para los trabajadores. A partir de 1988, IMSS-Coplamar se rebautizó IMSS-Solidaridad. Véase la Obra de Brachet- Márquez Viviane. *El Pacto de Dominación*. México. Edit. Colmex, 1996, Pág.197.

de Desarrollo Urbano y el Plan Nacional de Energía. Para llevar a cabo todos los diversos programas la administración pública jugó un papel imprescindible en la ejecución de éstos.

Sin embargo, la bonanza petrolera se desvaneció en 1981, con la caída de precios internacionales del petróleo. La economía mexicana presenció una de las crisis más devastadoras hasta ese momento. La ilusión de 1977 a 1980 se desgajaría de la noche a la mañana. Se llevaron a cabo ajustes en la política económica, los programas y financiamientos sociales fueron afectados, se hicieron Ajustes salariales, la fuga de capitales se presentó desmedidamente, apareció otra devaluación, finalmente se nacionalizó la banca, con el objeto de que el Estado fuera el rector y controlador del sector bancario. Este acto significó la ruptura del empresariado lo cual afectó desmedidamente a la economía del país. Así culminó el sexenio lopezportillista dejando como legado una crisis estructural profunda.

4.4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 1976

La Reforma Administrativa causó un viraje radical, se reorganizó a todo el aparato administrativo con el objeto de reubicar las funciones y atribuciones de cada dependencia pública, evitar duplicaciones, precisar responsabilidades y racionalizar al máximo la acción administrativa por otra parte debido al crecimiento desmedido del sector público y paraestatal se buscó un orden y control para regularizar a estos. "La eficacia de la acción pública requiere del orden sin el cual la coordinación es imposible alcanzar. El gobierno debe reorganizarse previamente si pretende organizar el esfuerzo nacional. Esta reorganización se vuelve prerequisite indispensable para exigir de todos mayor responsabilidad, honestidad y esfuerzo".¹¹⁷

Así pues, el 29 de diciembre de 1976 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que entró en vigor el 1o. de enero de 1977. Cuenta con 54 artículos divididos en tres Títulos; el Primer Título expone a la Administración Pública Federal, El Título Segundo; de la Administración Pública Centralizada, Título Tercero; de la Administración Pública Paraestatal.* Este nuevo ordenamiento jurídico significó para la Administración Pública la entrada a la

¹¹⁷ Véase. Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal- México. Secretaría de la Presidencia. 27 abril de 1977.

* Véase. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México. Secretaría de la Presidencia 1977.

modernización administrativa. La organización, conducción y concepción con que operaba el aparato gubernamental estructurado en 1917 en el artículo 90 Constitucional y Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Empero, las nuevas necesidades, demandas de la sociedad y el crecimiento del sector paraestatal, fideicomisos públicos, Departamentos de Estado y organismos descentralizados hicieron que estos ordenamientos fueran caducos, por lo que se vio que era imperativo una transformación Integral y global, para lograr con ello una mejor forma de gobernar, aumentar la productividad, eficiencia y eficacia de la administración pública central y paraestatal.

La incorporación de este último fue una innovación que implicó la reglamentación, control y orden. "Se buscó otorgar responsabilidad de coordinación sectorial a las Dependencias del Ejecutivo encargadas de las áreas sustantivas de la Administración Pública Federal, precisando sus ámbitos de competencia y con la idea de evitar duplicaciones y traslapes de facultades".¹¹⁸

La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como producto de la reorganización, coordinación, funciones y atribuciones de las dependencias, creó nuevas instancias y omitió a otras con el fin de que se adecuaran a la realidad, necesidades y demandas de la federación. Surgiendo así cinco nuevas Secretaría de Estado:

1. Secretaría de Gobernación
2. Secretaría de Relaciones Exteriores
3. Secretaría de la Defensa Nacional
4. Secretaría de Marina
5. Secretaría de Hacienda y Crédito Público
6. Secretaría del Patrimonio Nacional
7. Secretaría de Industria y Comercio
8. Secretaría de Recursos Hidráulicos
9. Secretaría de Agricultura y Ganadería
10. Secretaría de Comunicaciones y Transportes
11. Secretaría de Obras Públicas
12. Secretaría de Educación Pública
13. Secretaría de Salubridad y Asistencia
14. Secretaría del Trabajo y Previsión Social
15. Secretaría de la Presidencia
16. Secretaría de la Reforma Agraria
17. Secretaría de Turismo
18. Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial *

¹¹⁸ Encuentro Nacional de Institutos Nacionales de Administración Pública. *Reforma del Estado y del Gobierno en la Administración Pública Estatal y Municipal*. Op-cit. Pág. 70.

- 19. Secretaría de Programación y Presupuesto *
- 20. Secretaría de Comercio *
- 21. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos *
- 22. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas *
- 23. Secretaría de Pesca*

4.5. Restructuración del Aparato Estatal: Un Cambio en la Organización e Instrumentación Tradicional de la Acción Pública y el Arribo de Modelos, Técnicas y Herramientas Administrativas.

Al inicio de la administración de Miguel de la Madrid el país atravesaba por una de las crisis más catastróficas que había experimentado hasta entonces. "El 5 de agosto de 1982, el tipo de cambio llegó a 49.34 pesos por dólar, cuando se retiró el Banco de México del mercado de cambios. Cuando se decreta el 1 de septiembre del mismo la nacionalización de la banca y el control de cambios, la paridad cambiaría llaga a 150 pesos por dólar".¹¹⁹ De tal manera que la macrodevaluación salió fuera de control, por ello el gobierno de los Estados Unidos otorgó un préstamo por 8 750 millones de dólares, lo cuál ayudaría a que el país reactivara su economía.

Así, el primer mandatario emitió el Plan Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), en síntesis este programa recomienda medidas tales como la reducción del gasto público, austeridad y racionalización en el presupuesto y en la asignación de recursos, fomento de la economía mixta, y reestructuración de la administración pública federal. El enfoque de la reestructuración del aparato administrativo obedeció al esfuerzo del cambio estructural, al respecto Miguel de la Madrid señaló la continuación de un Estado vigoroso pero austero, eficiente, productivo y un sector público que se reduzca mediante la ventana de empresas públicas no prioritarias.

* Nótese que las Secretarías con asterisco fueron las que se crearon. La Secretaría de Programación y Presupuesto, "uno de los polos del eje sobre el que giraría la administración pública, sería la encargada de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar su funcionamiento - tanto por lo que toca a la inversión como al gasto corriente - y de evaluar los resultados de su gestión. Véase la Obra de Pardo Marla del Carmen. *La Modernización Administrativa en México. México.* Op-cit. Pág.102.

¹¹⁹ Salyano Rodríguez, Raúl. *La Administración de la Crisis en el Estado Mexicano.* México. Ediciones INAP, AC. Primera Edición 1985, Pág. 127.

"Los medios que articulan la orientación del cambio estructural son los siguientes: A) Reformas de los artículos 25 y 26 de la Constitución; B) Establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática; C) Adaptación del Sistema de Control y Evaluación; E) Impulso a la Descentralización Política; F) Reestructuración del Sector Descentralizado; G) Institucionalización del Programa de Simplificación Administrativa y H) La Reconversión Industrial".¹²⁰

Apareció el Programa de la Renovación Moral de la Sociedad teniendo como finalidad abatir la corrupción "y robustecer una administración pública honesta, eficaz y eficiente, para incrementar la participación ciudadana y la confianza en una autoridad que vitalice la convivencia de la sociedad".¹²¹

Tales medidas establecieron un nuevo proyecto de gobierno, por lo que en 1983 surgió el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, el punto medular de este plan consistió en la "modernización y ampliación de la capacidad industrial, principalmente en el sector productor de medios de producción",¹²² sus programas complementarios, principalmente el Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo, 1984-1988 y el Programa Industrial y de Comercio Exterior, en 1984.

Por otra parte, "las reformas constitucionales y los decretos de carácter complementario, persiguen tres grandes objetivos relacionados entre sí: primeramente modernizar al aparato estatal y elevar la eficiencia de su intervención económica. A este objetivo se articula el cumplimiento de las leyes, el fortalecimiento de los sectores público, social y la recuperación de la credibilidad política. En segundo lugar, la eliminación del proteccionismo y un amplio desarrollo de las exportaciones industriales, manipulación adecuada del tipo de cambio. El tercer objetivo se propone la conservación de estándares más elevados de eficiencia capitalista".¹²³

Así pues, con lo anterior, quedó claro que el régimen de Miguel de la Madrid, concluirá con el modelo del "milagro mexicano" confeccionado por la familia revolucionaria,

¹²⁰ Uvalle Berrones, Ricardo. *La Administración Pública en el Cambio Estructural*, En, Cuadernos de Análisis Político-Administrativo No. 14, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. A.C, Pág.19.

¹²¹ *La Renovación Moral de la Sociedad 1982-1988*. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México. Edit. F.C.E. 1988, Pág.7.

¹²² Rivera Ríos, Miguel Ángel. *Crisis y Reorganización del Capitalismo Mexicano 1960-1985*. México. Edit. Era, 1993, Pág.125.

¹²³ *Ibidem* Págs.124 -125.

acabando con el intervencionismo y proteccionismo estatal. Se adoptó así el modelo neoliberal que favorece una mayor monopolización de la economía aumentando la desigualdad en la distribución del ingreso, apoyado en políticas ortodoxas y desregulación de la economía. "La política neoliberal impuesta desde el gobierno de Miguel de la Madrid, privilegia el pago de la deuda externa, impone la privatización de la actividad económica estatal, una feroz caída del poder adquisitivo del salario, la apertura del mercado interno y la reorientación de la producción nacional hacia el exterior".¹²⁴

Comienza así el adelgazamiento del Estado, y el desvanecimiento del *Welfare State*. Originando una transición en el sistema político y administrativo, este proceso de cambios se caracterizó por transformaciones radicales en el ámbito del gobierno y la administración pública influenciados por teorías y prácticas neoliberales puestas en marcha por los llamados "tecnócratas".¹²⁵ Estos tuvieron como objetivo la racionalización, planificación y regulación del aparato burocrático. Se diseñó una nueva forma de gobernabilidad y toma de decisiones por lo que emanaron nuevos esquemas en la administración pública, "que se caracterizan por un mayor peso de las iniciativas y autonomías sociales en la identificación y definición de sus problemas, en la formulación de las políticas para atenderlos y en las formas de implementar y evaluar las políticas".¹²⁶

En este sentido una de las primeras estrategias de los tecnócratas fue descentralizar la administración pública federal y desaparecer, privatizar y vender gran parte de las paraestatales quedándose sólo con aquellos sectores productivos clave para la administración pública.

En esta gestión se vendieron, liquidaron, fusionaron y transfirieron un total de 706 paraestatales. La venta de estas empresas, bancos, propiedades y bienes de la nación fue negociada a empresas transnacionales, la mayor parte de ellas. Este proceso llevado a cabo por el equipo tecnócrata de la administración de Miguel de la Madrid, originó el

¹²⁴ Morales Josefina. Coordinadora. *La Reestructuración Industrial en México Cinco Aspectos Fundamentales*. México. UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas. Edit. nuestro tiempo, 1992, Pág. 56.

¹²⁵ Hay que destacar que la llamada "tecnocracia" surgió en la gestión de Miguel De La Madrid, caracterizados por poseer conocimientos teóricos a nivel postgrado, quienes los desarrollaron la mayor parte de ellos en el extranjero, poseían concepciones capitalistas y primermundistas. Luis Salazar señala que estaban convencidos en tener el diagnóstico objetivo y la receta idónea para los males del país. Sin embargo, el séquito tecnocrático pareció desconocer algunos de los síntomas del país, tales como; explosión demográfica; crisis estructural en lo político, económico, social; altos índices de pobreza, corrupción a lo largo y ancho de la administración pública, entre muchos más. Revítese la obra de Luis Salazar C. Coordinador, *México 2000 Alternancia y Transición a la Democracia*. México. Edit. Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A.C. Cal y Arena, 2001.

¹²⁶ Aguilar Luis, F. *Políticas Públicas y Gobierno del Estado*. en: Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. A.C. Pág. 19.

desempleo de miles de trabajadores y la disminución de salarios, estallando así múltiples protestas y manifestaciones.

Los índices de pobreza en este sexenio aumentaron drásticamente, la población en general repudió las políticas neoliberales emprendidas por el gobierno. El sector agrario resultó ser el más perjudicado y finalmente olvidado, ya que las políticas de gobierno estaban dirigidas a la industria y a la acumulación de capitales extranjeros, a la apertura del mercado nacional, eliminación de barreras comerciales, eliminación de controles de precios y subsidios y libre cambio de moneda. En este tenor las centrales obreras, campesinas y los sectores populares se organizaron para manifestar el rechazo al régimen autoritario, al partido hegemónico y a las nuevas políticas de libre mercado.

La política económica debía tomar otro rumbo, los índices de pobreza, marginación y desigualdad social se habían disparado, por otra parte las finanzas públicas se encontraban en pleno deterioro, la inflación aumentaba cada día más el estancamiento en la economía se agudizó, era urgente idear una nueva política, En diciembre de 1987, el gabinete tecnócrata de Miguel de la Madrid dio a conocer el Pacto de Solidaridad Económica.

Al respecto Pedro Aspe señaló que este plan fue diseñado para lograr: "a) el compromiso permanente de corregir las finanzas públicas; b) una política monetaria restrictiva; c) la corrección del ímpetu del salario; d) un acuerdo de precios en los sectores líderes; e) la liberalización del comercio; f) el control de la inflación y de la negociación de precios líderes en vez de una congelación total de precios; y g) la adopción de medidas basadas en controles negociados de precios".¹²⁷

Los grandes empresarios del país principalmente del norte tuvieron pugnas con el gobierno por la incertidumbre financiera y el modelo neoliberal implementado, en este sentido, se formaron grupos empresariales con gran poder económico y político, algunos de ellos constituyeron una oposición fortalecida que implicó una nueva etapa de transición en el sistema político y administrativo. Cabe destacar que uno de estos grupos de oposición sobresalió de los demás debido al poder económico que poseían y a su ideología, esta agrupación se encontró dentro del Partido Acción Nacional (PAN), la nueva corriente opositora fue conocida como el neopanismo "surgió como reacción al populismo y se caracterizó por un desprecio manifiesto por los aspectos doctrinales y en general por la reflexión política".¹²⁸

¹²⁷ Labastida Julio, Del Campo Martín, Camou Antonio, Luján Ponce Noemí. Coordinadores. *Transición Democrática y Gobernabilidad, México y América Latina*. México. Edit. FLACSO, Plaza y Valdés, 2000, Pág. 208.

¹²⁸ Arriola, Carlos. *¿Cómo Governa el PAN?*. México. Edit. Limusa, grupo Noriega Editores, 1998. Pág.57.

En 1987 se aprobó el Código Federal Electoral (CFE), este ordenamiento apareció como mecanismo regulador y de vigilancia para elecciones pacíficas y transparentes. Al siguiente año se dio lugar la contienda para Presidente de la República, los candidatos fueron Carlos Salinas de Gortari del PRI, Cuauhtémoc Cárdenas del Frente Democrático Nacional (FDN) y Manuel Clouthier del PAN. La campaña mostró el profundo hartazgo de la sociedad hacia el régimen autoritario y la dictadura del partido oficial.

El pueblo simpatizó abiertamente con los dos candidatos de oposición, estos se perfilaron como los futuros contendientes. Llegado el día de las elecciones la ciudadanía por primera vez en la historia participó conjuntamente con la esperanza de derrocar legítimamente al régimen y al partido oligárquico votando mayoritariamente por Cuauhtémoc Cárdenas.

El conteo de las votaciones fue favoreciendo a la oposición, por ello, el partido oficial tuvo que recurrir al fraude electoral, imponiendo así a su candidato Carlos Salinas de Gortari. "En cuestión de días, la desconfianza en la elección se convirtió en una crisis política. La crisis política, se convirtió en una crisis de régimen. La crisis de régimen estuvo muy cerca de producir una crisis constitucional".¹²⁹ Salinas alcanza el poder en medio de una crisis generalizada de legitimidad y descrédito total por la caída del sistema electoral. Con esto el partido hegemónico trazó las líneas de su agotamiento e incapacidad para regular la reproducción y el monopolio de la clase política dirigente. El presidencialismo y el corporativismo, los viejos pilares de la estabilidad mexicana, tenían que afrontar el reclamo democrático.

En este sexenio, la administración central sufrió cambios importantes; se creó la Secretaría de la Contraloría General, La Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial se transformó en la de Energía, Minas e Industria Paraestatal; la de Asentamientos Humanos y Obras Públicas se convirtió en la de Desarrollo Urbano y Ecología y la de Comercio se modificó por la de Comercio y Fomento Industrial. Se creó la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia, así se integraron los gabinetes especializados cuyas funciones eran coordinar asuntos de las dependencias así como preparar reuniones, archivar actas y dar continuidad a los acuerdos. También a la Secretaría de la Presidencia se agregaron la Dirección de Comunicación Social y la de Asuntos Jurídicos.

Cuando Salinas de Gortari ascendió al poder se encontraba totalmente deslegitimado al igual que su partido. A pesar de los acontecimientos antidemocráticos, Salinas formó su gabinete y un Congreso incondicional como lo hizo Porfirio Díaz, es decir, nombró sólo a amigos, familiares y gente partidaria a sus ideales, así lograría hacer las modificaciones y reformas metaconstitucionales que le parecieran pertinentes sin ningún cuestionamiento,

¹²⁹ Camacho Solís Manuel. *La Encrucijada y Después del Antiguo Régimen ¿Qué?*. Op-cit. Pág. 107.

obstáculo u oposición, de esta manera quedó conformado un gabinete tecnócrata tendiente a cumplir y obedecer los lineamientos del proyecto neoliberal.

Una vez conformado y estructurado el aparato burocrático, Salinas de Gortari emprendió la cacería contra aquellos que obstaculizaban sus ambiciosos proyectos de privatización y adelgazamiento del Estado, tal es el caso de los líderes petroleros Joaquín Hernández Galicia "la Quina" y Salvador Barragán Camacho. Estas aprehensiones sirvieron de ejemplo para que otros personajes de la esfera política no frenaran el proyecto de gobierno sallnista. Estas actitudes mostraron la marcada línea autoritaria del régimen.

Para lograr nuevamente el equilibrio y estabilización económica, el primer mandatario enfatizó esfuerzos en la política económica "bajo los lineamientos básicos de lo que se conoce como el consenso de Washington, a grandes rasgos, dicho consenso incluye la promoción de las exportaciones mediante la depreciación de la tasa real de cambio, la liberación comercial y la promoción de la inversión extranjera directa".¹³⁰

Con este "consenso", se estableció una serie de medidas tendientes a acatar una política económica de libre mercado. En este sentido, el Tratado del Libre Comercio, formó parte importante de la política económica salinista, este pacto significó el acercamiento de México y Estados Unidos, traducido en préstamos, concesiones. Salinas, fundamentó, que "México no puede quedarse fuera de la participación de las regiones de gran actividad económica porque en ellas está el mayor dinamismo económico, financiero y tecnológico. Son los centros de donde surgirán las oportunidades de un mayor crecimiento y reconociendo la globalización de la economía y la mayor interrelación entre las acciones económicas de los países, debemos actuar y reaccionar con oportunidad".¹³¹

El programa de privatización se llevó a cabo de manera desmesurada para junio de 1992, el gobierno había privatizado 361 empresas de alrededor de 1200 empresas propiedad del Estado. Las privatizaciones hechas en 1993 representaron dos mil 131 millones de dólares, en 1994 fueron de 766 millones y en 1995 sólo de 167 millones de dólares. En 1996 aumentó a mil 526 millones de dólares, en 1997 creció a cuatro mil 496 millones.

Se alude que la privatización fue necesaria por el deterioro y bancarrota de estas empresas, por otra parte era necesario el "adelgazamiento" del Estado. Sin embargo, la privatización de éstas obedeció a intereses particulares, y a operaciones encubiertas que beneficiaban a unos cuantos.

¹³⁰ Alcántara Manuel, Antonia Martines. Comps. *México Frente al Umbral del Siglo XXI, Reformas Económicas y Democratización Política*. Madrid España, Centro de Investigaciones Sociológicas. Edit. Siglo. XXI, 1992, Pág. 126.

¹³¹ Borge Salinas Tomás. *Los Dilemas de la Modernidad*. México. Edit. Siglo. XXI, 1993, Pág. 211.

Una vez fincadas las bases de la política económica, Salinas se convirtió en un voraz reformador, esto con la finalidad de ir trazando la continuidad del proyecto neoliberal. "El neoliberalismo, además de la modernización económica, busca introducir cambios de carácter estructural institucional. En este sentido, plantea la Reforma del Estado como proceso inherente a la transformación de la sociedad"¹³²

Salinas, ambicioso en ganar adeptos y popularidad con todos los sectores, restableció las relaciones con el Vaticano rotas desde hacía 130 años, para ello, reformó el artículo 130 de la Carta Magna. De igual manera modificó los artículos 3, 5, 24, 27 y 82 Constitucionales.

La cuestión social evidenció la falacia de un país "primermundista" si bien esta afirmación implica una distribución justa y equitativa del ingreso entre las clases, grupos y regiones del país. México no contaba con ello, por el contrario el proceso de pauperización avanzó avasalladoramente apareció el fenómeno de pobreza relativa y pobreza extrema, si bien en las administraciones pasadas este fenómeno siempre prevaleció, tuvo un cierto tope, pero en este sexenio salió de control creció, aceleradamente originando un fenómeno incontrolable.

Ante esta grave situación el régimen Salinista lanzó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), "dirigido a combatir la pobreza extrema en las zonas indígenas, en las zonas áridas habitadas por campesinos y en las colonias populares de las grandes ciudades".¹³³ Dicho programa resultó ser un fracaso al ser insuficiente para resolver la gravedad del problema social.

A partir de 1990, Pronasol fue tanto una versión ampliada de programas anteriores como una fórmula muy nueva de participación social. "Proporcionó servicios urbanos (agua, drenaje, electricidad y construcción de calles), a los cinturones de miseria urbanos; centros de atención médica primaria y hospitales rurales heredados del programa IMSS-Coplamar; y créditos a comunidades rurales. Pero Pronasol era algo más que un simple paquete social. La gran innovación, a la que debía sin duda su gran éxito político entre los pobres urbanos, era la posibilidad de participación activa de los beneficiarios en todos los programas –especialmente mediante el financiamiento mutuo, pero también en el diseño y ejecución de los programas-".¹³⁴

¹³² Miklos Tomás. (Coordinador). *Las Decisiones Políticas*. México. Edit. Siglo XXI, IFE. 2001. Pág. 226.

¹³³ Valenzuela José C. Compilador. *México: ¿Fin de un Régimen?*. México. Edit. UAM-Iztapalapa, 1995, Pág. 137.

¹³⁴ Brachet- Márquez Viviane. *El Pacto de Dominación*. México. *Op-cit*. Pág.217.

La administración pública adquirió un nuevo enfoque de corte empresarial, de tal manera que la tecnocracia gubernamental impulsó nuevas concepciones y lineamientos. Para que ésta ingresara a la modernidad, así pues, esta generación de "policy-makers (diseñadores de políticas)",¹³⁵ implementaron en México herramientas y técnicas administrativas que utilizan los gobiernos de Inglaterra y Norteamérica principalmente; tal es el caso de la Calidad Total, Reingeniería de Procesos, Planeación Estratégica, Gerencia Pública, Benchmarking, el enfoque servicio al cliente entre otras. Con la finalidad de desaparecer con las viejas prácticas burocráticas de ineficiencia, lentitud, costo y corrupción. Logrando crear un aparato administrativo eficaz y eficiente que resuelva las necesidades y demandas de los "clientes", otrora ciudadanos.

En este sentido se acentuó el debate de la modernización en la administración Pública. En este esfuerzo de renovación administrativa se buscó "redimensionar"¹³⁶ el tamaño del aparato público y la adaptación de estructuras que fortalecieran sus capacidades en la administración y prestación de los servicios públicos, puesto que los procesos de innovación implementados en este sexenio se caracterizaron por una supuesta competencia y buenos resultados. Empero, el desempeño del aparato administrativo fracasó en sus objetivos se mostró incapaz de responder a las demandas de la sociedad agravando aún más el proceso imparable de pauperización en que se encontraban.

Durante el sexenio Salinista la Ley Orgánica de la Administración Pública fue reformada modificando el nombre de la Secretaría de Salubridad y Asistencia por la de Salud, la de Desarrollo Urbano y Ecología se nombró Desarrollo Social, desapareció la Secretaría de Programación y Presupuesto transfiriendo sus funciones y atribuciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el ámbito de la transición política y democrática se mostraron transformaciones importantes, tal es el caso de la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990, "surgió con el propósito político de desmontar la vieja desconfianza en los procedimientos electorales, que había tenido como su momento culminante el desprestigio de la votación de 1988 con la famosa caída del sistema que propició agudas impugnaciones a los candidatos ganadores".¹³⁷ Si bien, Salinas de Gortari creó dicho Instituto para tener el

¹³⁵ Labastida Julio, Del Campo Martín, Camou Antonio, Luján Ponce Noemí. Coordinadores. *Transición Democrática y Gobernabilidad*. México y América Latina. Op-cit. Pág. 200.

¹³⁶ Para mayor comprensión de la concepción de redimensionamiento en la administración pública, Luis Aguilar, expone tal; como; encontrar las funciones, las políticas, las operaciones justas, idóneas, para realizar ciertas preferencias colectivas de acuerdo a un criterio dado, redimensionar significa reequilibrar, reparar, compensar, reforzar, redistribuir empresas, programas, recursos. *Vid supra*. Luis F. Aguilar Villanueva. *El modelo redimensionador: supuestos y límites*. En Memoria del Seminario Internacional. Pág. 197.

¹³⁷ Luis Salazar C. Coordinador. *México 2000 Alternancia y Transición a la Democracia*. Op-cit. Págs.43-44.

control del aparato electoral y así poder preservar el poder y el predominio del partido hegemónico y la titularidad de éste en el Poder Ejecutivo, empero, debido a la participación ciudadana y a la cultura política que cada día se hizo más presente, el IFE se fue consolidando como el instrumento que garantizaría contiendas libres, participativas, plurales, transparentes, limpias y bajo un sistema de normatividad democrática asentada.

Por otra parte el sistema pluripartidista se desempeñaría como en ningún otro sexenio lo había hecho hasta el momento, el partido oficial entró en competencia con nuevos actores políticos principalmente con el naciente Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Acción Nacional (PAN). El rechazo generalizado de la población ante el PRI originó el cambio reflejado en los resultados de la contienda presidencial.

El régimen autoritario salinista, casi logró su cometido ufanándose de dejar una economía en crecimiento, un alto poder adquisitivo, el problema de pobreza superado, entre otros. Sin embargo, el desencanto se hizo presente el 1 de enero de 1994, al Estallar en el estado de Chiapas la rebelión encabezada por el grupo guerrillero Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Esta organización dio a conocer a medios de comunicación nacional e internacional las injusticias, miseria, pobreza y el olvido en que se encuentran los indígenas y las clases más vulnerables del país. Este acto constituyó un parteaguas en todos ámbitos para el país.

Este evento propició la crisis estructural más profunda que se haya manifestado en todos los órdenes del país, en especial en el económico; los inversionistas retiraron sus capitales, apareció nuevamente la inflación y devaluación pero ahora más violenta, el régimen salinista terminó por ser el más nefasto y odiado emanado de la familia revolucionaria.

4.6. La Última Administración de un Gobierno Priista 1994-2000

El legado que recibió Ernesto Zedillo fue desalentador en todos sentidos, así pues, con sólo 21 días en el poder el jefe del Ejecutivo, se enfrentó con la peor crisis macro económica en la historia de México. La política de gobierno debía encontrar la fórmula para sacar al país de la parálisis en que se encontraba.

En esta dimensión se replanteó la dirección y estructuración del proyecto de nación que tenía que ponerse en marcha, por otra parte la grave deslegitimación del régimen, y la desmesurada corrupción en el aparato administrativo y el compromiso de la modernización administrativa hicieron aún más imperativo replantear la dirección y reestructuración del proyecto de gobierno que debía llevarse a cabo inmediatamente, así surgió el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP) inscrito en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND), el primero de éstos tuvo como objetivo "mejorar la cobertura, calidad y efectividad de los servicios públicos específicamente en términos del costo social que supone la deficiencia en su funcionamiento, así como definir los campos en que se deben promover incentivos a la actividad de los particulares, con el fin de lograr la flexibilidad que deben tener las dependencias y entidades para responder a circunstancias cambiantes. Con ello, se fortalecerá su capacidad de adaptación a las necesidades que se les plantean en el entorno nacional y a las transformaciones que se gestan a escala internacional".¹³⁸

El PROMAP utiliza la experiencia de gobiernos estatales mexicanos y de gobiernos miembros de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE), dicho programa promueve modernos modelos administrativos basados en técnicas de administración de calidad total, reingeniería de procesos gubernamentales, capacitación al servicio público, planeación estratégica, desregulación, evaluación, organizaciones flexibles y modernización del servicio civil de carrera.

El PROMAP se estructura en cuatro subprogramas:

- Medición y Evaluación de la Gestión Pública
- Participación y atención Ciudadana
- Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público
- Desconcentración y Descentralización Administrativa

Por otra parte, el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP) contenía acciones enfocadas a la modernización y fortalecimiento de la capacidad administrativa y a la eliminación de la corrupción, la descentralización de la función pública y la reorganización de las relaciones intergubernamentales dentro del sistema federal.

¹³⁸ Ernesto Zedillo Ponce de León. *PROMAP*. México, 1995-2000

Las únicas Secretarías de Estado facultadas en aplicar el PROMAP, son la de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a través de la Dirección General del Servicio Civil de Carrera y en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), por medio de la Unidad de Desarrollo Administrativo

"El objetivo estratégico fundamental del PND, es promover un crecimiento económico vigoroso y sustentable que fortalezca la soberanía nacional, y redunde a favor tanto del bienestar social de todos los mexicanos, como de una convivencia fincada en la democracia y la justicia".¹³⁹

Para lograr el objetivo planteado en el PND, se establecieron cinco puntos fundamentales: "1) hacer el ahorro interno la base fundamental para fincar el crecimiento, 2) establecer condiciones de estabilidad y certidumbre para las actividades económicas, 3) promover el uso eficiente de los recursos, 4) desplegar una política ambiental sustentable, y 5) aplicar políticas sectoriales".¹⁴⁰ A pesar de los cinco objetivos señalados el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en esencia fue la continuación del modelo neoliberal, apareció como un medio para ratificar que el régimen Zedillista sería un ferviente partidario de la economía del libre mercado en su vertiente neoliberal.

Una vez que se contó con los planes y programas de gobierno, Ernesto Zedillo pidió un préstamo al gobierno norteamericano para salir o bien abatir la crisis macro económica por el que pasaba el Estado mexicano de esta manera se mandó un blindaje emergente para sanear la economía mexicana, este préstamo implicó el otorgamiento y la venta del petróleo mexicano exclusivamente al país del norte. Inició así la reactivación de la economía, en medio de ajustes, austeridad, recortes de presupuesto, endeudamientos, incremento del gasto público, apreciación del peso, se instrumentaron "los cortos como una medida para reducir el tamaño de la economía, afectando al común de los mexicanos, y amplió las transferencias y los apoyos para el reducido número de grupos que conformaban el sistema financiero del país".¹⁴¹

Otro de los factores que contribuyó a resucitar la política económica fue el incremento de la inversión privada, empero, el costo social de esta estrategia gubernamental fue catastrófico, implicó la unificación, fusión y consolidación de capitales privados (transnacionales y monopolios), convirtiéndose así en los dueños y socios de los principales sectores productivos y de servicios del país.

¹³⁹ Ernesto Zedillo Ponco de León. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México, Junio de 1995. Pág.

¹⁴⁰ Solís de Alba Ana Alicia, García Márquez Enrique y Ortega Max. Coordinadores. *El último Gobierno del PRI Balance del Sexenio Zedillista*. México. Edit. Itaca, 2000, Págs. 38-39.

¹⁴¹ *Ibidem*. Págs. 47.

En 1997, la economía logró estabilizarse registrando un crecimiento de siete por ciento, a pesar del supuesto éxito, el grueso de la población cada día se mostró más perjudicada, aumentaron los niveles de pobreza, desempleo, se presentó un desmesurado incremento de la economía informal, de la violencia, inseguridad pública, corrupción e impunidad. Como tiro de gracia a fines de 1998 uno de los mayores fraudes salió a flote, la cartera vencida de los bancos que estaba en el FOBAPROA ascendió a la cuantiosa suma de 70 mil millones de dólares y que hoy, con los intereses, ha llegado a la exorbitante cantidad de 100 mil millones de dólares, este fraude fue convertido en deuda pública por lo que el pueblo mexicano tendrá que pagar el robo de inversionistas privados y extranjeros.

Dentro del contexto de modernización de la administración pública se consolidó el enfoque de criterios gerenciales tales como el *New Public Management* y la Reinención del Gobierno que ponen énfasis en técnicas, modelos, herramientas procesos y métodos utilizados en la gestión del sector privado, ahora implementados en la administración pública federal, con la finalidad de lograr la tan esperada eficacia y eficiencia. Al respecto Ernesto Zedillo señaló que este esfuerzo radica en crear bases nuevas y más firmes para un Gobierno más cercano a la población y una nueva cultura de calidad y transparencia en el servicio público.

Manuel Quijano, denomina a estos procesos como la "mixtura generativa" que "es una de las formas características de la permanente búsqueda de la modernidad administrativa. Es decir, la evolución de la administración pública mediante la introducción de modas técnico administrativas".¹⁴² En este sentido el gobierno de Zedillo creó numerosos planes, programas e instituciones emanados de la concepción *pro-empresarial*, algunos de ellos son el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental y la creación de la entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

La administración central durante el sexenio zedillista sufrió modificaciones; la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se transformó en la de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM); La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal pasó a ser la Secretaría de Energía; se creó la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP). Cabe destacar que se instituyó la Policía Federal Preventiva (PFP), se consolidó la independencia del Instituto Federal Electoral (IFE), y del Tribunal Federal Electoral.

Para 1999 el ocaso de la "dictadura perfecta" se vislumbraba, el proceso de democratización se convirtió en un acto sin freno, para la cúpula en el poder. Así pues,

¹⁴² De Dios Pineda Juan, Coordinador. *Enfoques de Políticas Públicas y Gobernabilidad*. Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública. México. Edit. Instituto Tecnológico Autónomo de México, Universidad Anahuac, 1999. Pág. 87.

partidos políticos de oposición, agrupaciones civiles y la ciudadanía se organizaron para derrocar el régimen autoritario. El partido hegemónico se encontraba fragmentado, no contaba con la cohesión, fuerza y autoritarismo que lo caracterizaron por más de siete décadas, en este contexto, la campaña presidencial por primera vez en la historia se tornó democrática, tanto la Alianza por México-PRD como la Alianza por el Cambio-PAN, representaban la alternancia y la posible transición a un régimen plural e incluyente.

El domingo 2 de julio día de las elecciones, representó para la población ejercer el voto contra el hartazgo, clientelismo, autoritarismo, corrupción e ineficacia del partido hegemónico detentor del poder político por 71 años. De esta manera, el PRI contó con el "36% de la votación quedó desplazado a segunda fuerza política del país, la Alianza por el Cambio obtuvo el triunfo con el 43%, mientras que la Alianza por México logró el 17 % de los votos".¹⁴³

El 21 de noviembre del 2000 Ernesto Zedillo, entrega el comunicado, el cual establece que entrega al nuevo gobierno una administración pública totalmente auditada, transparente y detallada; a) las nuevas autoridades tendrán información completa y detallada sobre el funcionamiento de cada dependencia y entidad; b) la participación de la población en el diseño y operación de políticas y programas públicos, ha dado a una verdadera contraloría social; c) transición armónica, motivo de tranquilidad colectiva; d) uno de los propósitos más firmes de esta administración, fue el de crear bases nuevas y más firmes para un gobierno más cercano a la población y una cultura de calidad y transparencia, y ; e) se fortalece la seguridad de que cada obra se realice sin desvíos y a satisfacción de los beneficiarios.

4.7. Alternancia en el Poder

El triunfo electoral a cargo del PAN fue el resultado de todo un proceso que se remonta a 1968 cuando el sistema político mexicano entró en una crisis de credibilidad y legitimación. La población por primera vez en la historia posrevolucionaria se manifestó contra el régimen autoritario y el partido hegemónico. Así comenzó el largo camino empedrado de la transición democrática la cual se fue fortaleciendo por la "democratización"¹⁴⁴

¹⁴³ Estudios Políticos No. 26, Sexta época Num. 26, enero-abril 2001, UNAM. FCP y S. Pág. 256.

¹⁴⁴ "La democratización es un proceso que conduce de una situación autoritaria a una democracia pluralista, connota una ampliación completa y un reconocimiento real de los derechos civiles y políticos, creando las condiciones para el pluralismo y la participación, garantizados previo acuerdo de las distintas

En tal sentido la lucha por la democracia fue afianzándose cada sexenio más y más, los presidentes de la República en turno se vieron en la necesidad de tolerar la apertura democrática, cedieron espacios a fuerzas y actores políticos de igual manera el régimen autoritario se fue autoreformando para así renovar la credibilidad del viejo sistema. La correlación de fuerzas políticas manifestó recomposiciones relevantes tanto en los órganos de representación ciudadana, en las legislaturas locales, en las entidades federativas y en espacios públicos otrora exclusivos de militantes del partido oficial. El peso político de éstos fue ganando mayores espacios en los procesos de toma de decisiones dentro del Estado mexicano, dando así mayor vida al esquema federal.

En esta dimensión los partidos políticos de oposición cobraron un gran significado en el camino a la transición, al aglutinar a numerosos simpatizantes de diversas inquietudes, ideología, status sociales, ocupación, educación y principalmente aquellos que anhelaban un cambio de gobierno; dio como resultado que el partido oficial comenzara a desarticularse evidenciando su agotamiento y comenzando así a perder poco a poco escaños en el terreno político. De esta manera el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) representaron las dos fuerzas opositoras con mayor fuerza y con más simpatizantes que lograron derrocar al régimen priista desbancando de la titularidad del Poder Ejecutivo al partido oficial.

El primero en hacerlo fue el PRD el 6 de julio de 1988. Sin embargo, la victoria de Cuauhtémoc Cárdenas le fue arrebatada por el candidato presidencial Salinas de Gortari del PRI. Este acto propició una creciente movillización social desatando confrontaciones violentas y un momento de ingobernabilidad. Pese a estos eventos políticos el régimen autoritario continuó gobernando.

Para recuperar la credibilidad se llevaron a cabo reformas en las estructuras y procedimientos políticos, institucionales y electorales para garantizar comicios limpios, equitativos y transparentes. No obstante el repudio generalizado de la población cada día aumentó, en este sentido la única vía pacífica para lograr el cambio de régimen fue el voto.

Así pues el 2 de julio del 2000 la transición democrática logró cerrar un ciclo y fortalecer otro que se venía gestando el cual es la "transición política", entendida como un cambio que se lleva de forma gradual. Al respecto Guillermo O'Donnell señaló tal como el "intervalo que se extiende entre un régimen político y otro, lo que significa que las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio de la disolución de un régimen

fuerzas políticas actuantes". Véase a Casino Merino. *Democratización y Liberalización*. En Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. México. IFE. 1997. Pág. 55.

autoritario y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o a la aparición de una alternativa revolucionaria".¹⁴⁵

En este sentido el sufragio en las urnas marcó el fin de un régimen, logrando así la tan esperada alternancia política del Poder Ejecutivo Federal. La victoria de Vicente Fox candidato a la presidencia por parte de la Alianza por el Cambio encabezada por el PAN representó el cambio de gobierno que promete el difícil proceso de consolidación democrática de las instituciones.

Hay que destacar que la alternancia del PAN en el poder político mexicano implica reacomodos consensados y otros no acordados y una nueva forma de gobernar, en este sentido el nuevo gobierno representa un cambio mínimo, ya que no se modificará la estructura de poder real. Por ello el verdadero cambio de régimen político se cumplirá cuando se lleven a cabo reformas estructurales profundas en materia económica, política y administrativa, en este sentido, el régimen foxista representa la profundización del modelo económico en su vertiente neoliberal que ya se venía gestando desde la administración de Miguel de la Madrid.

4.8. Balance de los dos Primeros Años del Gobierno del Cambio: Una Racionalidad Diferente en la Organización e Instrumentación de la Administración Pública Federal.

Al estar en campaña Vicente Fox planteó algunos retos que cumpliría si alcanzaba la presidencia de la República, dichos planteamientos fueron los siguientes: disminuir la inflación al 3% en el cuarto año; incrementar las transferencias a Estados y Municipios del 21 al 25%; aumentar los apoyos al campo por medio de créditos de la banca de desarrollo; impulsar la investigación científica y tecnológica para el sector primario; plena independencia del Banco de México; fomentar las inversiones extranjeras; ampliar el TLCAN para el libre tránsito de las fuerzas de trabajo; incrementar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas; déficit público de alrededor de 1% del PIB; reforma fiscal tendiente a estimular la inversión y el ahorro; mayor participación del sector privado en el

¹⁴⁵ Cfr. O'Donnell Guillermo, Phillip Schmitter y Alfred Whitehead. *Conclusiones Tentativas Sobre Democracias Inclertas, en Transiciones Desde un Gobierno Autoritario, Vol. IV*. Bueno Aires Edit. Paidós, 1988, Pág. 19.

sector eléctrico y petroquímico; crecimiento acelerado y sostenido de la economía mexicana del 7%;

Vicente Fox Quesada es el primer presidente de la República emanado de las elites empresariales del PAN, específicamente la denominada fracción del Norte o "Grupo Monterrey". En la campaña electoral asumió el compromiso de un nuevo gobierno, para ello, estableció la conformación de un equipo de trabajo comprometido, honesto, profesional creativo, responsable e innovador que lo apoyaran en la definición de líneas estratégicas de la próxima gestión. En el periodo de entrega-recepción, de integración de gobierno, de elaboración del presupuesto para el 2001 y del diseño de planes de mediano y largo plazo, Vicente Fox designó a un grupo de colaboradores que en el periodo comprendido del día 17 de julio del 2000 y hasta el 30 de noviembre del mismo año, apoyarán en la definición de planes, programas y proyectos del próximo gobierno en los cargos y áreas que a continuación se mencionan.

El primer mandatario enfatizó que cada una de estas comisiones contará con un consejo asesor abierto e incluyente, en que participaran representantes de todos los sectores relacionados con la problemática específica de cada comisión. Así como contará con representación regional. De tal manera que las coordinaciones son las siguientes;

La Coordinación Política tiene como misión, construir los nuevos consensos para la transición ordenada y establece la consolidación de un régimen que garantice una gobernabilidad democrática.

Los objetivos de la Coordinación son;

- a) Abrir el diálogo político del gobierno entrante, mediante el establecimiento de un canal permanente de interlocución con actores políticos y sociales
- b) Construir una agenda política de amplio consenso
- c) Lograr una base de acuerdos mínimos, que garanticen la gobernabilidad democrática
- d) Establecer un programa de acciones inmediatas

Coordinación Económica; los integrantes de esta coordinación enfatizarán tareas en la eficientización de áreas de competencia económica, el incremento de los estándares de productividad y organización del trabajo. Perfilan cambios radicales en áreas estratégicas que las administraciones priistas sólo tocaron marginalmente: energía, derechos sociales, trabajo, educación, seguridad pública y orden interno (governabilidad).

Coordinación Social: El modelo de la política social, de educación e investigación científica y tecnológica está centrado en el Desarrollo Humano, es decir, en la ampliación de las capacidades de la persona para que alcance su pleno desarrollo, así como en la generación de oportunidades. Es importante señalar que una política social y educativa incluyente cuenta con la participación, para su diseño, ejecución y evaluación de los mismos involucrados: las personas y las comunidades. Una política social y educativa incluyente opera con criterios de transparencia y fortalecimiento local, bajo una visión de Desarrollo integral y sustentable.

El plan de trabajo de esta coordinación seguirá dos vías paralelas y complementarias: la primera será establecer programas de educación, investigación científica y tecnológica para ampliar las capacidades humanas; y la segunda consiste en establecer programas para ampliar las oportunidades de trabajo y de superación, a través de un esfuerzo integrado de políticas sociales y políticas económicas orientadas a la generación de oportunidades de inversión y empleo de la población excluidos del desarrollo.

Coordinación de Relaciones Internacionales; la tarea es analizar las opciones de política exterior que se le presentan a México y la oportunidad para fortalecer la capacidad de negociación en el país, en beneficio del desarrollo nacional, y estrechar las relaciones con todas las naciones del mundo. Los objetivos de dicha Coordinación son; a) Analizar la dimensión y el significado del cambio político para las posibilidades de la política exterior de México, que se refleje en la formulación del plan de política exterior; b) Recibir, ordenar y preparar las propuestas de agenda de política exterior, que son parte de la consulta nacional a distintas fuerzas políticas, organismos no gubernamentales, etc; c) Estudiar los mecanismos administrativos y del manejo del Servicio Exterior Mexicano; d) Examinar las propuestas de presupuesto para el ejercicio fiscal 2001 para la Secretaría de Relaciones Exteriores y el área Internacional en su conjunto.

Coordinación de Justicia y Seguridad; el propósito de esta Coordinación, es proponer los cambios jurídicos en materia de Justicia y seguridad, sus propuestas inmediatas son; a) Crear la Secretaría de Seguridad y Servicios a la Justicia, b) Transformar a la Procuraduría General de la República en una Fiscalía General de la Federación y c) Integrar todas las materias jurisdiccionales al Poder Judicial Federal.

Una vez que el primer mandatario se encontró en la silla presidencial llevó a cabo su primera innovación y acto de gobierno, la cual fue la conformación de su gabinete conocido como el "equipo de transición" promoviendo así un nuevo gobierno. La integración de éste supuestamente dejó de lado la tradicional designación discrecional del primer mandatario, asumiendo que la elección de cada miembro sería rigurosa y llevada a cabo por los llamados *head hunters*, basado en la búsqueda de talentos por su capacidad, experiencia, alto nivel, honestidad y con la finalidad de conformar un "gabinetazo". La falacia de los *head hunters* culminó al dar a conocer el nombre de los miembros que conformarían a la administración pública federal. Dicha lista fue la siguiente:

- Secretaría de Gobernación (SEGOB); Santiago Creel
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE); Jorge Castañeda
- Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA); General, Gerardo Clemente Ricardo Vega García
- Secretaría de Marina – Armada de México (SEMAR); Vicealmirante, Marco Antonio Peyrot González
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); Francisco Gil Díaz
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); María Teresa Herrero
- Secretaría de Energía (SENER); Ernesto Martens
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT); Carlos Abascal
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM); Francisco Barrio Terrazas
- Secretaría de Educación Pública (SEP); Reyes Tamez
- Secretaría de Turismo (SECTUR); Josefina Vázquez Mota
- Secretaría de Salud (SSA); Julio Frenk
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); Javier Usabiaga*
- Secretaría de Seguridad Pública (SNSP); Alejandro Gertz Manero *
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT); Víctor Lichtinger*
- Secretaría de Economía (SE); Luis Ernesto Derbez*

* Nótese que aparecieron tres nuevas Secretarías de Estado y se le confirieron nuevas funciones y atribuciones a la SAGARPA. La Secretaría de Gobernación se redimensionó para consolidar su papel de conductor de la política interior que compete al Ejecutivo federal, así como de regulador de la política de comunicación social del Poder Ejecutivo Federal. La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, que cambia de nombre y se reacomodan tareas, por el de Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, que se modifica por el de Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, también se reestructuró la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial convirtiéndose en la Secretaría de Economía entre cuyas funciones destacan: la coordinación y ejecución de la política nacional para crear y apoyar empresas que reúnan a grupos de escasos recursos en áreas urbanas, y fomentar el desarrollo del pequeño comercio rural y urbano, se instauró la Secretaría Nacional de Seguridad Pública, con el objetivo de responder a las demandas de la sociedad y a la atención de la política criminal federal y contar con la responsabilidad exclusiva de dicha materia. *María del Carmen Pardo*, destaca que los cambios en los nombres de las secretarías reflejan, de

La mayor parte de los titulares del llamado gabinete han tenido cierto desarrollo y experiencia en el sector privado y empresarial o bien han militado en el Partido Acción Nacional (PAN), En este contexto, sólo se maquilló y simuló la selección del gabinete, se hizo a un lado la supuesta búsqueda de talentos continuando así la usual designación discrecional y de compadrazgo de los titulares de la administración pública federal. A continuación se presentan algunas características laborales y experiencias de trabajo de los principales integrantes que conforman el equipo de trabajo foxista y del propio presidente de la República:

Presidente de la República: Vicente Fox Quesada estudió la carrera de Administración de Empresas en la Universidad Iberoamericana, campus ciudad de México, cursó el diplomado de Alta Gerencia, impartido por profesores de la Escuela de Negocios de la Universidad de Harvard. En 1964 ingresó a la empresa Coca-Cola de México, como supervisor de ruta. Por su desempeño llegó a ocupar el puesto de presidente de la compañía para México y América Latina, fue presidente y fundador del Patronato Casa Cuna *Amigo Daniel*, presidente del Patronato Loyola, promotor de la Universidad Iberoamericana, campus León, así como del Instituto Lux, se desempeñó como Consejero de la Cámara México-Americana de Comercio y como director del *Grupo Fox*, cuyas empresas –dedicadas a los ramos agrícola, ganadero y agroindustrial, así como a la producción de calzado y bota vaquera de exportación se afilió al Partido Acción Nacional (PAN) en la década de los ochenta y Gobernador del Estado de Guanajuato en 1995.

Secretario de Hacienda:* Francisco Gil Díaz, fue subsecretario de Ingresos en la SHCP, trabajó unos años en el Banco de México como subgobernador, para, posteriormente, incursionar en la empresa privada de telefonía Avantel.

Secretario de Economía (antes SECOFI): Luis Ernesto Derbez, ha colaborado como consultor independiente en la oficina del Banco Mundial en la Ciudad de México y en el Banco Interamericano de Desarrollo en la ciudad de Washington, D, C, de julio de 1983 a junio de 1997, a partir de 1997 se integró al equipo de Vicente Fox, como director del

alguna manera, la prioridad que el nuevo gobierno otorga a las atribuciones que por ley se le confieren. El desarrollo como eje rector, la seguridad pública, la gobernabilidad democrática, el aprovechamiento racional de recursos naturales y la necesidad de garantizar insumos para la alimentación forman parte importante del compromiso que el nuevo gobierno estableció, primero como oferta de campaña y después como responsabilidad gubernamental.

* Las características laborales y expedientes de trabajo de los integrantes del gabinete del gobierno del cambio, fueron consultadas en las páginas de Internet: www.thahui.com/pollitic/politi00/politi10/mx-10-11htm., www.diario de mexico.com.mx

equipo que preparó el Programa Económico 2000-2006 que sirvió como propuesta por este último a lo largo de su campaña por la presidencia de la República.

Secretario de la Contraloría: Francisco Barrio Terrazas, trabajo un tiempo en la iniciativa privada, posteriormente en la década de los ochenta, Incursionó en el Partido Acción Nacional, en 1992, llegó a la gobernatura del estado de Chihuahua.

Secretario de Energía: Ernesto Martens, dirigió Vitro, encabezó Cintra-la empresa controladora de las líneas aéreas Mexicana y Aeroméxico- compró acciones en Aeromar.

Secretario de Relaciones Exteriores: Jorge G. Castañeda, impulsor en 1994 del "Grupo San Ángel", académico en la Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad de California, Nueva York, Berkley y en la de Princeton.

Secretario de Gobernación: Santiago Creel Miranda, jurista corporativo durante la mayor parte de su vida, fue el encargado de arreglar la transición de Telmex por parte del equipo de Carlos Slim. Su primer incursión a la política fue en 1993, coordinando las cuestiones jurídicas de la observación de las elecciones que se realizó en la Ciudad de México de ese mismo año. Organizó el Seminario del Castillo de Chapultepec, del que derivó la Reforma Política de 1996, lo que ayudó en gran medida a la autonomía del Instituto Federal Electoral, la integración del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación y la Democratización en la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Fue Diputado en la LVII Legislatura. El 26 de mayo de 1999 se afilió al Partido Acción Nacional.

Secretario de Seguridad Pública: Alejandro Gertz Manero, empresario editorial, encargado de una de las áreas neurálgicas del gobierno foxista, arribó al puesto avalado por su trabajo al frente de la dependencia en el Distrito Federal.

Secretario de Comunicaciones y Transportes: Pedro Cersola, fue director de Aeronáutica Civil, y de Aerovías de México, se encargó de la creación de Aeroméxico, ex director de planeación regional en Telmex.

Secretario de Salud: Julio Fränk, director fundador del Centro de Investigaciones en Salud Pública de 1982-1987, director general fundador del Instituto Nacional de Salud Pública de 1987 a 1992, Vicepresidente Ejecutivo de la Fundación Mexicana para la Salud, A.C., Institución privada al servicio de la comunidad, y Director del Centro de Economía y Salud de la propia fundación. En julio de 1998 es Director Ejecutivo del Área de Investigación e Información para las Políticas de la Salud en la Organización Mundial de la Salud, en

Ginebra Suiza. Encabezó un comité integrado por la Academia Nacional de Medicina de México y el Institute of Medicine de Estados Unidos con el fin de analizar las implicaciones para la salud del Tratado de Libre Comercio.

Secretaria de Turismo: Leticia Navarro, proveniente del ámbito de la administración de empresas privadas, experta en negocios que dedicó 16 años de su vida a la empresa Jaffra escaló desde el área de mercadotecnia de Guilleto hasta alcanzar la presidencia en México de la firma de cosméticos.

Secretaria de Desarrollo Social: Josefina Vázquez Mota, académica, escritora y asesora de múltiples organismos empresariales.

Secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación: Javier Usabiaga, conoció el sector agroindustrial como el "rey del ajo" por ser uno de los líderes mundiales en la producción del ajo, se empleó en la "Hays Farms LTD" en Ontario Canadá, se encontró a cargo de la operación diaria del ganado, a la producción de vegetales y sobre todo del ajo. Su trayectoria está íntimamente relacionada con la producción, distribución, ventas y comercialización de productos agroindustriales en los mercados nacional y extranjero. En el periodo de 1995 a 2000 se mantuvo al frente de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario de Guanajuato y ganó la elección de diputado federal por el XII distrito el 2 de julio del 2000.

Secretario de Educación: Reyes Tamez Guerra, fue rector de la Universidad Autónoma de Nuevo León, intentará modernizar la impartición de la educación pública.

Secretario del Trabajo: Carlos Abascal, fue presidente nacional de la Confederación Patronal de la Republica Mexicana.

Consejo de Seguridad Nacional: Adolfo Aguilar Zinser, Académico, ingresó a la política de la mano de las agrupaciones políticas, fue coordinador de la campaña de Cuauhtémoc Cárdenas a la presidencia en 1994, fue diputado federal y senador por parte de las listas del Partido Verde Ecologista.

Coordinador del Área Económica: Eduardo Sojo Garza, ingresó a la Secretaría de Programación y Presupuesto participando en la elaboración del Plan Global de Desarrollo; en la Universidad de Pennsylvania se incorpora como analista de Investigación del proyecto mundial de pronósticos denominado "LINK". A su regreso desarrolla trabajos de Asesoría para la Organización de las Naciones Unidas desarrollando un sistema de indicadores cíclicos para la economía mexicana. Posteriormente es nombrado Director de

Estadísticas de Corto Plazo en el INEGI y después director técnico del mismo. Ex director del Centro de Información e Investigación Económica del ITESM, Campus León, participó en la elaboración del Estudio Guanajuato Siglo XXI, a donde pasa a ser Coordinador del Gabinete Económico del Gobierno que encabezó Vicente Fox en Guanajuato.

Otros nombramientos de nueva creación que representan innovaciones a la estructura del "gobierno del cambio": Asuntos Migratorios de la Frontera Norte (Ernesto Rufo Appel), Atención a Migrantes en el Extranjero (Juan Hernández), Embajada de los Derechos Humanos (Mariclaire Acosta), Plan Puebla Panamá (Florencio Rancel Sostman), Coordinación Nacional del Deporte (Nelson Vargas), Coordinador de Opinión e Imagen (Francisco Ortiz), Desarrollo de Pueblos Indígenas (Xóchitl Gálvez Ruiz), Fonatur (John McCarthy), Paz en Chiapas (Luis H. Alvarez), Consejo Nacional para la Vlda (Rafael Rancel), Trato a Discapacitados (Víctor Hugo Flores), Asesoría de Planeación Estratégica y Desarrollo Social (Carlos Flores Alcocer), Vocero de la Presidencia (Martha Sahún).

"A pesar de las declaraciones y de la insistencia en que como resultado de la caza de talentos llegarían los mejores, es evidente que lo prevaeciente es una enorme incertidumbre respecto a como se diseñó la nueva estructura y si se tuvo algún criterio que rigiera su acomodo. Lo mismo ocurre respecto a si los recién llegados fueron efectivamente cooptados a través del mecanismo de «caza talentos» o si su vinculación con el nuevo gobierno se debe a otro tipo de razones. No parece que sea la racionalidad jurídica o técnica lo que guió la integración del gabinete y del «gabinete ampliado». La incertidumbre se convierte en duda cuando no queda muy claro cómo va a operar una estructura en la que hay tantos centros decisorios y entre los que no se sabe quién está por encima y quién depende de quién. Lo que es evidente es que la mayor parte de los nuevos funcionarios adquirieron experiencia en un sector totalmente diferente al que van a operar a partir de sus nuevas responsabilidades".¹⁴⁶

Incuestionablemente la mayor parte del equipo de trabajo de Vicente Fox poseen experiencia, desarrollo profesional y conocimientos en el ámbito empresarial y despachos privados obedeciendo a criterios de la economía de mercado, de la productividad, eficientización, oportunidad, racionalidad técnica, calidad en los procesos, productividad, entre otras. En este sentido el gabinete empresarial en su mayoría carece de experiencia en el sector público, ésta estrategia implicó desplazar a los políticos y poner a individuos con vasta experiencia en el ámbito empresarial en puestos de la administración "pública". Por ello se hace mención que se conformó el consejo de administración de una corporación. Por lo que se rompió con los moldes tradicionales de la conformación de los titulares de la Administración Pública Federal. Utilizando así el similar esquema que se utiliza la administración pública norteamericana.

¹⁴⁶ <http://www.pri.org.mx/publicaciones/examen/numeros/2001/134/p63n1.htm>

La reestructuración del aparato administrativo comprendió la creación de tres Comisiones Coordinadoras que aparecen por encima de los secretarios de Estado, cada equipo de estos coordinadores o "staffers" de área tendrán un rango superior al de los secretarios de Estado y estarán facultados para tomar resoluciones a nombre del primer mandatario, la base de esta administración será un Consejo Asesor de la Presidencia, que estará bajo el cargo de un jefe de "Staff" figura similar al "Chief of Staff" del gobierno norteamericano.

Con la creación de estas tres comisiones, "es evidente que su integración rebasa el marco que la Ley Orgánica de la Administración Pública establece. Por otra parte no queda claro cual será su responsabilidad, si es sólo de coordinación y que tramo de control le corresponderá a cada una de ellas. Tampoco queda claro como se coordinarán entre ellas"¹⁴⁷ Estas coordinaciones son; "Crecimiento con Calidad", "Desarrollo Humano y "Orden y Respeto".

Sin embargo, estas tres coordinaciones están supeditadas ante un "súper" organismo el cual es la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República creada el 5 de diciembre de 2000, que tendrá a su cargo el desempeño de diversas atribuciones "se encargará del estudio de planeación, coordinación, colaboración, apoyo y promoción que directamente les encomiende el Jefe del Ejecutivo. Esta área, contará con diferentes áreas administrativas. Así, tendrán tres jefes de oficina el primero de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional, uno más de Políticas Públicas y el tercero para la Innovación Gubernamental. Asimismo, tres comisionados: el de Orden y Respeto, otro para el Crecimiento con Calidad y uno más para el Desarrollo Social, así como igual número de oficinas para la atención de diferentes asuntos, una dirección de administración y secretariado técnico".¹⁴⁸

En la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República se precisa que al frente de cada una de las unidades administrativas de dicha instancia habrá un titular que será nombrado y removido libremente por el Primer Mandatario. Así como refiere que el secretariado técnico se encargará de convocar a las reuniones de secretarios de Estado y demás servidores públicos de la administración pública federal que el presidente de la República señale. En tanto, las dependencias y entidades de la administración pública federal proporcionarán oportunamente a los titulares de las unidades administrativas de la Oficina Ejecutiva la información y el apoyo que éstos requieran.

"La Oficina de la Presidencia ha constituido la Red de Socios Estratégicos para la Innovación y Calidad que tiene como objetivo el encabezar la transformación del

¹⁴⁷ www.pri.org.mx/publicaciones/examenes/numeros/2001/134/p63n1.htm

¹⁴⁸ www.dlarlodemexico.com.mx/2000/dic00/051200/textos/pa-n15.htm

Gobierno, transmitiendo a todos los funcionarios públicos los conceptos relevantes del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental. Esto se logrará a través de la formación de equipos y redes de colaboración y cooperación, siguiendo macro-procesos clave que mejoren el rendimiento del Gobierno y aumenten la satisfacción de sus clientes".¹⁴⁹

El cambio radical de ejercer la administración pública e imponer la visión empresarial del primer mandatario y su equipo de trabajo debían de tener como centro alguna dependencia o instancia gubernamental donde aterrizaran y pusieran en práctica decisiones, acciones, procesos, mecanismos y planteamientos gerenciales evidentemente dicha instancia es la Oficina de la Presidencia, ésta se encargará de implantar, desarrollar, supervisar, mantener y mejorar en todas las dependencias y entidades de la administración pública federal un modelo de calidad total, que permita transformar al aparato administrativo para proyectar un Gobierno de Clase mundial, con una imagen confiable, Innovadora y con una sólida Cultura de Calidad.

"Reemplazar los esquemas tradicionales de la Gestión Pública, aplicando los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos, evaluando su gestión con estándares de excelencia, promover la dignificación y eficacia de la función pública y rediseñar sus procesos y servicios con un enfoque central del quehacer gubernamental de cumplimiento de las expectativas y necesidades de los ciudadanos y la sociedad".¹⁵⁰

Desde el arranque del gobierno del cambio Vicente Fox junto con su gabinete empresarial se han empeñado en implementar procesos gerenciales en el ámbito público así pues, pretenden fortalecer la propuesta denominada "reinención del gobierno". Al respecto de ello Kent O' Donnell argumenta que esta propuesta reside en "retomar elementos como rediseñar sus procesos de toma de decisiones, reenergizar sus aspiraciones y pulsos, revitalizar el subsuelo emocional de los servidores públicos, reformular las estrategias y políticas públicas, reconfigurar nuevos mercados, transformar el sector público e innovar".¹⁵¹

En este contexto es evidente la puesta en marcha de un gobierno empresarial donde los funcionarios públicos utilizan los recursos de manera novedosa para aumentar al máximo la productividad, eficiencia y eficacia. El gobierno empresarial "está dispuesto a abandonar viejos programas y métodos. Es innovador, imaginativo y creativo. Asume

¹⁴⁹ <http://www.calidad.com.mx/govoct.html>

¹⁵⁰ <http://www.calidad.com.mx/govoct.html>

¹⁵¹ Muñoz Gutiérrez Ramón. *Pasión Por un Buen Gobierno, Administración por Calidad en el Gobierno de Vicente Fox*. México. Edit. Pax, 2000, Pág. 4.

riesgos, promueve la competencia entre los proveedores de servicios. Evalúa el desempeño centrándose en los resultados. Evita las opciones tradicionales que sólo ofrecen sistemas de mantenimiento de la vida. Pone en práctica un sólido sentido empresarial. Privatiza. Crea empresas y realiza operaciones que generan ingresos. Redefinen a sus beneficiarios como clientes. Esta orientado hacia el mercado".¹⁵²

Una vez definida la estructura y forma de gobierno que llevaría a cabo Fox, puso en marcha acciones gubernamentales. La primera de ellas fue la designación del paquete económico de 2001 sin cambio de fondo, sólo de forma "será más de lo mismo y cuando mucho se cumplirán 20 o 30 programas o proyectos de los más de 120 que prometió en campaña".¹⁵³ El primer mandatario expuso que debido al presupuesto austero haría más con menos por ello el 3 de abril de 2001 el gobierno de fox comenzó la batalla legislativa en busca de la aprobación de la llamada "Nueva Hacienda Pública Distributiva" enfocada en proveer al país de los recursos necesarios para lograr las metas de educación, salud y desarrollo. Estas reformas a las diversas leyes fiscales y financieras implicarían según el secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz, el cumplimiento eficaz y eficiente de muchos gastos de apoyo a las poblaciones y a las personas más marginadas.

La propuesta tiene como ingredientes principales "el cobro del impuesto al valor agregado (IVA en un 15%) en alimentos y medicinas, y la reducción del impuesto sobre la renta (ISR) a personas físicas y empresas".¹⁵⁴ Esta propuesta fue el primer golpe duro del régimen empresarial a la población ya que despertó el disgusto de diversos sectores manifestándose contra el aumento y cobro de impuestos. Así comenzaron a surgir numerosas irregularidades y desatinos del gobierno. Los focos rojos comenzaron a brotar en todos ámbitos; fracasó la política populista del crédito a microchangarros, la tasa de desempleo incrementó día a día, las exportaciones disminuyeron, se acrecentó la inseguridad, entre otros.

Las constantes pugnas del jefe del Ejecutivo con el Congreso han limitado su acción adviniendo que la mayoría de sus propuestas del Ejecutivo son rechazadas. En este sentido Vicente Fox argumenta que no puede desempeñar plenamente su trabajo al no existir consenso. Por otra parte la deficiente coordinación, comunicación y desempeño del gabinete empresarial se hizo cada día más evidente mostrando la improvisación, ineptitud y falta de conocimientos para resolver las demandas y exigencias públicas al igual que solucionar problemas políticos.

¹⁵² Osborne David, Gaebler Ted. Un Nuevo Modelo de Gobierno, Cómo Transformar el Espíritu Empresarial al Sector Público. México. Edit Gernika, 1995, Págs. 45,46.

¹⁵³ Proceso 1257/3 de diciembre/2000. Pág. 48

¹⁵⁴ Proceso 1275/8 de abril/ 2001. Pág. 18.

A casi un año de gobierno, Vicente Fox carecía de un instrumento que definiera su gestión y toda la acción del aparato administrativo federal, era imperativo mostrar los principios de su gobierno; objetivos, estrategias y lineamientos de su administración por ello se vio obligado a terminar y publicar dicho plan de trabajo. Así surge el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND).

El gobierno de Vicente Fox mediante el Sistema Nacional de Planeación Participativa que contempla tres grandes procesos: a) La planeación estratégica; b) El seguimiento y control, y; c) El mejoramiento organizacional. Apoyaron, promovieron y llevaron a cabo el documento que definiría la concertación, seguimiento y evaluación de las políticas y acciones del Poder Ejecutivo Federal y las actividades de todas las dependencias y entidades de la administración pública federal. De esta manera se dio a conocer el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. En este plan se delimitan la política social, económica, interior y exterior, que establecen el marco que normará la acción de gobierno en una visión a largo plazo que será hasta el año 2025, así como los objetivos y estrategias derivadas de esas políticas.

El Plan Nacional de Desarrollo se estructura en tres grandes prioridades 1) desarrollo social y humano, 2) crecimiento con calidad y 3) orden y respeto. Estos objetivos y estrategias se sintetizan de manera muy general de la siguiente forma:

- 1) El área de crecimiento con calidad buscará conducir responsablemente la marcha económica del país, elevar la competitividad de la economía, asegurar el desarrollo incluyente, promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para un desarrollo sustentable.
- 2) El área de orden y respeto buscará defender la soberanía y la seguridad nacionales, contribuir a que las relaciones políticas ocurran dentro de un marco de gobernabilidad democrática, construir una relación de colaboración entre los poderes de la Unión, avanzar hacia un auténtico federalismo, abatir la corrupción, gobernar con transparencia, garantizar la seguridad pública y una procuración de justicia adecuada.
- 3) El área de desarrollo social y humano trabajará para mejorar los niveles de bienestar de la población y desarrollar sus capacidades, acrecentar la equidad e

igualdad de oportunidades, fortalecer la cohesión y el capital sociales y ampliar la capacidad de respuesta gubernamental.

Dicho Plan sustenta al Poder Ejecutivo en tres grandes principios:

- Cambio
- Equidad
- Humanismo

En cuatro criterios centrales para el desarrollo de la nación:

- Inclusión
- Sustentabilidad
- Competitividad
- Desarrollo regional

"El Plan establece los objetivos que permitirán realizar los cambios medulares que este gobierno impulsará: cambios que consoliden el avance democrático, que abatan la inseguridad y cancelen la impunidad, que permitan abatir la pobreza y lograr una mayor igualdad social; una reforma educativa que asegure oportunidades de educación integral y de calidad para todos los mexicanos; cambios que garanticen el crecimiento con estabilidad en la economía, que tengan como premisa fundamental ser incluyentes y justos; cambios que aseguren la transparencia y la rendición de cuentas en la tarea del gobierno y que descentralicen las facultades y los recursos de la Federación".¹⁵⁵

En el ámbito de la administración pública federal dicho documento resalta que se establecerán espacios de colaboración y concertación intersecretarial para el análisis, seguimiento y evaluación de los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales. Los avances, logros y retrasos de los programas constituirán el informe de evaluación del Plan Nacional de Desarrollo, que se preparará anualmente. Mediante el Sistema Nacional de Planeación Participativa se fortalecerán los vínculos de colaboración con los comités de planeación del desarrollo estatales y los comités de planeación municipales.

¹⁵⁵ www.pnd.presidencia.gob.mx

Como una de las innovaciones en la esfera administrativa el Plan Nacional de Desarrollo da origen a los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales, "que se constituyen en los mecanismos operativos para lograr el cumplimiento cabal de los objetivos y metas planteadas para el año 2006, y señalar los procesos, programas y proyectos a ser llevados a la práctica".¹⁵⁶

Incuestionablemente el PND, se fundamenta bajo enfoques o bien principios de gobiernos empresariales como es señalado en dicho documento al aludir un nuevo gobierno que integre mecanismos, procesos, herramientas y concepciones gerenciales. Tal afirmación se hace patente cuando se establece que el "gobierno que necesitamos construir es uno de calidad total, que ponga en el centro del quehacer gubernamental la satisfacción de las necesidades y expectativas de la sociedad".¹⁵⁷

Por otra parte se menciona todo un escenario gerencial que adoptará la administración foxista tal es el caso de un gobierno; participativo, con alto sentido de responsabilidad, estratégico, competitivo, ágil, inteligente, flexible, abierto, transparente, descentralizado, global, austero, con altos estándares de calidad. "En suma, requerimos un gobierno de clase mundial, un gobierno innovador y de calidad total. Para lograrlo, trabajaremos en dos vertientes contenidas en el modelo de innovación y calidad que se ha adoptado. Por un lado, la innovación que permita concebir nuevas formas de hacer las cosas, y por el otro, la calidad total que permita mejorar y optimizar lo que se ha estado haciendo bien y ha demostrado que genera valor agregado a la sociedad".¹⁵⁸

En el primer informe de gobierno* el primer mandatario Vicente Fox destacó los siguientes puntos:

- Rendición de cuentas claras y puntuales de cómo y en qué se gasta el dinero.

¹⁵⁶ *Ibidem*

¹⁵⁷ *Ibidem*.

¹⁵⁸ *Ibidem*.

* Véase <http://www.congreso-nl.gob.mx>

- Se han dando pasos firmes hacia la democracia participativa.
- Hacemos más con menos, hemos sido innovadores para hacer mejor las cosas; volvemos más eficiente la Administración Pública; descentralizamos funciones y gasto. Este año hemos ahorrado en los primeros seis meses, 6 mil 800 millones de pesos en gasto corriente y vamos a ahorrar más.
- En el ámbito de la política social hemos superado las inercias improductivas, hemos dado a los programas un nuevo enfoque, que moderniza sus formas de organización y otorgando prioridad al desarrollo de capacidades y a la generación de oportunidades.
- Estamos incorporando a más de 763 mil familias adicionales al nuevo ProgresA, lo que permitirá atender un total de 3 millones 200 mil familias
- Con nuestros programas sociales, más de 6.4 millones de familias, es decir 27 millones de personas, han recibido estímulo y apoyo directo para enfrentar y superar la pobreza con su propio esfuerzo y dignamente. Esto equivale a la población total de 18 estados de la República.
- Nuestra lucha contra la pobreza en las áreas rurales ha sido especialmente firme. Estamos destinando 28% más de recursos que el año pasado al nuevo PROGRESA con los programas de abasto social de leche, de distribución de desayunos escolares, de despensas mensuales y del de la tortilla, estamos apoyando directamente, día a día, la alimentación de millones de familias.
- En estos nueve meses, abrimos mil 345 nuevas tiendas DICONSA, superando en 9.3%, la meta programada para el año; además se han identificado 250 microrregiones en extrema pobreza, a las que estamos dando una atención especial.

- Nuestro compromiso mayor es con la reforma educativa; su propósito es incrementar la cantidad y la calidad de educación que concebimos laica y gratuita. Es necesario también abatir por vías concurrentes, el abandono prematuro de los estudios.
- Este año se ha autorizado un presupuesto de 251 mil 305 millones de pesos para la educación, cifra superior en 6.4% en términos reales a los del año 2000. Hemos ampliado significativamente la cobertura de becas a través de distintos programas: el Sistema Nacional de Becas, apoyará este año a 4.6 millones de estudiantes con mayores carencias.
- En el nuevo PROGRESA se están atendiendo a 3.6 millones de becarios en primaria, secundaria y ahora, en educación media superior y bachillerato; a su vez, con el Programa Nacional de Becas y Financiamiento para la Educación, 100 mil jóvenes podrán continuar sus estudios superiores en la Universidad. Con el Programa Educación para la Vida, hemos abierto la puerta para que millones de mexicanos y mexicanas tengan la oportunidad de continuar superándose más allá de la escuela.
- Estamos emprendiendo una cruzada para garantizar el acceso universal a la salud y para que ésta sea de mejor calidad, particularmente en las zonas rurales. El gasto federal en salud, por habitante, aumentó este año de 1386 a 1517 pesos. Hoy 8.3 millones de personas tienen acceso al paquete básico de servicios de salud. A través del nuevo PROGRESA este año se habrán proporcionado a las familias más necesitadas, 22 millones de consultas; 13.4% más que el año anterior.
- Se está transformando el Banrural en un banco de productores.
- Si contemplamos los rezagos ancestrales de los que he hablado y la incapacidad presupuestal del Estado para superarlos, podremos ver claramente las consecuencias de no contar con la reforma hacendaria. Por eso convoco a los partidos políticos a no permitir que las diferencias políticas le resten viabilidad. No he tenido dudas al presentar dicha iniciativa, convencido que es imprescindible para acelerar el desarrollo del país, para mejorar la distribución de la riqueza y para combatir la pobreza y desigualdad social.

- El Congreso de la Unión aprobó la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas. Además, se han puesto en marcha programas de inversión, desarrollo y atención a las necesidades más apremiantes de las comunidades indígenas.
- La fortaleza económica se refleja también en que las tasas de interés han alcanzado un mínimo histórico, así como la solidez de nuestra moneda y déficits en cuenta corriente, moderados y además financiados con inversión extranjera directa
- Se ha impulsado el mercado interno, erradicando el contrabando
- Se ha conservado una estricta disciplina fiscal, aplicando medidas de austeridad y programas de ahorro en el gasto del sector público
- Estamos reformando totalmente la Procuraduría General de la República. En unos cuantos días anunciaremos la creación de la Agencia Federal de Investigaciones, a la que s marcha el Programa Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción y el Programa de Corto Plazo para el Fortalecimiento del Control Interno dentro de las dependencias
- Bajo ese principio estamos trabajando junto con los Legisladores la Iniciativa de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ante el compromiso irrevocable con los mexicanos que habitan fuera del país, hemos planteado al Gobierno de los Estados Unidos de América un acuerdo migratorio para legalizar la estancia de los mexicanos que hoy radican en ese país sin la documentación legal y también para aquellos que buscan oportunidades de trabajo adicional

De esta manera el régimen foxista culminaba un año de gobierno sin grandes modificaciones, en el primer informe presidencial se observó la frustración, lentitud en el ejercicio gubernamental, improvisación, aprendizaje, ignorancia, ineficiencia, mala coordinación del equipo de trabajo de Fox, carencia de objetivos y rumbo. Por ello el primer año de gobierno sólo representó según el primer mandatario el reconocimiento del vasto campo del sector público. Gran parte de este fracaso obedece a la lógica de la visión empresarial y la mercadotecnia en el ámbito público, donde ahora se exigen resultados y eficiencia.

Al inicio del segundo año de gobierno los choques verbales, desarticulación y desbarajustes entre los titulares de las secretarías de Estado se tornaron más intensos y evidentes mostrando una severa crisis de legitimidad del gabinete y la incapacidad del Presidente de la República en poner orden, cordura y coordinación en su equipo de trabajo. Las prácticas neoliberales se consolidaron aún más con las privatizaciones, el apoyo incondicional a Estados Unidos y transnacionales, concesión de recursos naturales y energéticos, las constantes giras al extranjero, una diplomacia servil, abandono al campo, entre otras.

La presentación del paquete económico para el 2002 diseñado por el Secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz recibió múltiples críticas y quejas por parte de la Cámara de Diputados, debido a las incongruencias de dicho documento. Haciendo patente una vez más el fracaso del gabinete empresarial en materia tributaria, por ello la Secretaría de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, Miroslava García, "afirmó que ante lo irreal del proyecto de presupuesto del Ejecutivo, las fracciones parlamentarias de todos los partidos están tratando de consensar un nuevo presupuesto que refleje las condiciones actuales de la economía".¹⁵⁹

Las alternativas que tomaron los Diputados para una mayor recaudación y poder así dar cumplimiento a los diversos programas del gobierno fue gravar bebidas alcohólicas y el tabaco; gravar el IVA a libros, artículos suntuarios (pieles, viajes, obras de arte, automóviles de lujo, entre otros), lo estimado del concepto de estos impuestos sería un aproximado de 85 mil millones de pesos. Esta propuesta se llevó a cabo a pesar del disgusto de la población y sectores afectados.

El 19 de marzo de 2002, el canciller de Relaciones Exteriores Jorge Castañeda, persuadió a Vicente Fox a entrevistarse vía telefónica con el primer mandatario de Cuba con el objeto de solicitarle a Fidel Castro que no asistiera a la Cumbre de Monterrey, en la charla,

¹⁵⁹ Proceso 1308/25 de noviembre/2001. Pág. 37.

Fox hizo las siguientes peticiones; "1) no hacer declaraciones sobre el episodio de la embajada, la minicrisis suscitada por un ambiguo, desaprensivo o impertinente (o todo a la vez) anunció el canciller Castañeda sobre las puertas de México, abiertas para los cubanos; 2) no agredir a Estados Unidos ni a Bush y; 3) que llegará a lo más tarde posible y se retirara cuanto antes, para no complicarle el viernes".¹⁶⁰

Estas acciones mostraron la incapacidad y el carente tacto político del Presidente de México y su secretario de Relaciones Exteriores culminando dicha conversación con el deterioro de las relaciones México-Cuba. Los errores, actos de corrupción, falta de ética y falacias del primer mandatario y su equipo de trabajo no cesaban. Los ejemplos más claros del hartazgo, repudio y desencanto de la población son los levantamientos armados en San Salvador Atenco por las expropiaciones ejidales; las manifestaciones contra de la reforma eléctrica, y por las modificaciones a la Ley del Trabajo, el Pemexgate; el financiamiento inicio de la campaña presidencial; el encubrimiento de los ilícitos de la banca y de los empresarios que se han beneficiado de los ahorradores, entre otros.

El descontento y desilusión de la población se incrementó en los 24 meses del gobierno foxista, muestra de ello fue el segundo informe de gobierno ante el Congreso de la Unión evidenciando una administración paralizada, atrapada, carente de coordinación y un gobierno dividido por, otra parte la falta de carácter, autoridad, consistencia y debilidad del jefe del Ejecutivo fueron manifiestos en los resultados de estos dos años de gobierno. Si bien el recuento del primer tercio del sexenio ha transcurrido con más pena que gloria el déficit del desempeño del régimen empresarial es inmenso.

En el segundo Informe de gobierno Vicente Fox destacó que dicho documento presenta el análisis de las acciones y resultados, "muestra los esfuerzos realizados para conformar un nuevo gobierno humanista, democrático, y comprometido con el desarrollo de las capacidades y oportunidades de las personas, que es responsable del manejo de las políticas macroeconómicas y del cuidado de la naturaleza".¹⁶¹

¹⁶⁰ Proceso 1330/ 28 de abril/ 2002. Pág. 9.

¹⁶¹ www.informe.presidencia.gob.mx

El contenido de este Informe se ordena en tres capítulos que resumen las grandes prioridades nacionales definidas en el Plan: Desarrollo Humano y Social; Crecimiento con Calidad; y Seguridad, Orden y Respeto.

Informe del área Desarrollo Humano y Social:

- El Programa de Educación, Salud y Alimentación se transformó en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Con este cambio, el Programa OPORTUNIDADES mantiene y hace más eficiente la entrega de los apoyos, e incorpora nuevas acciones de desarrollo social y económico incorporando en 2002 a un millón de familias más, tanto de las zonas rurales como de las urbanas, que se sumarán a las 3.2 millones de familias ya beneficiadas.
- El Programa Contigo presenta estrategias para enfrentar los profundos rezagos y desigualdades que aquejan a la nación. Es el cambio del asistencialismo a una política social de inclusión y equidad. Significa el tránsito de decisiones centralizadas a formas innovadoras de colaboración entre los tres órdenes de gobierno y con la sociedad civil. Contigo no se limita a atender las consecuencias de la pobreza sino, sobre todo, sus causas.
- Aparecen los Programas Superación de la Pobreza Urbana, y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas
- La educación constituye el eje fundamental del Gobierno de la República
- A través del Programa de Becas y Financiamiento para Estudios de Tipo Superior (PRONABES) se benefició a casi 44 mil jóvenes con apoyos económicos, para que pudieran continuar sus estudios en instituciones públicas de educación superior y no cancelaran su proyecto educativo, por falta de recursos.
- Para reducir los rezagos en salud que afectan a mujeres y niños, el programa Arranque Parejo en la Vida, en su segundo año de operación incorporó a nueve entidades federativas, con lo cual su cobertura llega a 16 estados.
- Se dio a conocer el Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006. En él se plantea abatir el rezago de este grupo social a través del

mejoramiento de su calidad de vida y del establecimiento de una nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad en su conjunto.

- Se puso en marcha el Programa de Integración y Actualización del Catastro Nacional de la Propiedad Rural, con el fin de contar con un inventario sistematizado de la propiedad rural que permita la adecuada toma de decisiones en la aplicación de estrategias de inversión en el campo mexicano

Informe del área Crecimiento con Calidad:

- El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006 (PRONAFIDE) reconoce que es indispensable el fortalecimiento del ahorro interno de familias, empresas y gobierno para construir el círculo virtuoso de ahorro, inversión y crecimiento. Sólo mediante la instrumentación de una política económica responsable y transparente es posible cumplir con los objetivos planteados sin afectar la estabilidad y el orden en las cuentas del país.
- El PIB, además de crecer 2.1 por ciento anual en el segundo trimestre, también aumentó 1.16 por ciento respecto al trimestre anterior, resultado sobresaliente dado que se rompe un patrón de estancamiento que se había prolongado por año y medio.

Informe del área Seguridad, Orden y Respeto:

- Aparece el Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional, firmado por el Ejecutivo Federal, partidos y agrupaciones políticas, gobernadores, asociaciones municipales y sindicatos. El Acuerdo busca consolidar el sistema de partidos, afianzar la noción de corresponsabilidad propia de la democracia y buscar convergencias con las distintas fuerzas políticas y sociales del país.

- Sobresale la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la transferencia de expedientes y archivos de diversas instituciones al Archivo General de la Nación y la apertura de los archivos relacionados con movimientos sociales y políticos del pasado.
- Se ha impulsado el otorgamiento de facultades tributarias adicionales a las entidades federativas bajo esquemas que no vulneren las finanzas públicas federales, así como las modificaciones de los fondos de apoyo, privilegiando los criterios de distribución que premien los esfuerzos municipales y estatales de recaudación.
- Respecto a la prevención y abatimiento de prácticas de corrupción e impunidad, e impulso a la mejora de la calidad en la gestión pública, se revisó la normatividad que regula la operación de la Administración Pública Federal (APF) y se expidieron nuevos ordenamientos con el propósito de contar con elementos rectores que delimiten claramente las atribuciones y responsabilidades de las dependencias.
- En el ámbito de la innovación gubernamental se promueve la prestación de servicios con calidad total, con servidores públicos profesionales, y un gobierno austero, competitivo, transparente, desregulado y electrónico, con sistemas de atención a la ciudadanía más rápidos y eficientes.
- La estrategia de Gobierno Electrónico se basa en la integración de una Red e-Gobierno conformada por las áreas de tecnologías de información y comunicaciones de 62 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuyo impacto se reflejará en que el ciudadano tenga acceso a servicios públicos de mayor calidad, disponibles las 24 horas del día, los siete días de la semana.
- A partir de diciembre de 2000, el Programa e-Gobierno ha tenido grandes avances dentro de sus líneas de acción que incluyen proyectos de infraestructura, rediseño de procesos, e-servicios, administración del conocimiento y colaboración digital, de e-democracia, portal e-Ciudadano, y de política informática y organización para el gobierno digital.
- Con el impulso efectivo en el uso de la tecnología y del "Programa e-Gobierno" se generaron 161 iniciativas, 269 reingenierías de procesos con tecnologías de

información, 197 trámites y/o servicios electrónicos y 110 portales de Internet que sirven como medios de acceso a los servicios gubernamentales.

- Están disponibles los servicios CitaMédica telefónica y por Internet, con una cobertura potencial de 4.2 millones de personas; ChambaTEL; ChambaNET, y el sistema de trámites gubernamentales TramitaNET.
- La actividad exportadora e importadora de empresas mexicanas se respalda con diversos servicios electrónicos, como ExportaNet y "Casa de Cambio Virtual" de BANCOMEXT, y otros.
- El uso del sistema COMPRANET por la totalidad de las unidades compradoras de la APF y 27 gobiernos estatales evita la interacción con los servidores públicos, inhibiendo la corrupción y la discrecionalidad en el proceso de adquisiciones. Adicionalmente, el desarrollo de proveedores del Gobierno Federal se ha mejorado con las herramientas electrónicas que brinda Nacional Financiera.
- Para la mejora de los procesos y servicios públicos en la Administración Pública Federal en el periodo de enero a junio de 2002 se identificó un universo de 178 disposiciones normativas de las cuales en materia de servicios personales se mejoraron cuatro, se eliminaron 60 y se crearon tres, en tanto que en materia de presupuesto se mejoraron tres y se crearon ocho. Estos resultados representan tres veces más el número de disposiciones simplificadas en comparación con 2001.
- Se ha capacitado en el Código de Ética de la APF mediante cursos en Internet a más de 23 mil servidores públicos. Asimismo, actualmente se capacita a más de 2 500 mandos medios a través de teleconferencias quincenales transmitidas nacionalmente vía satélite.

El gabinete empresarial de Vicente Fox a través de sus dos primeros años en la gestión pública no ha concretado sus objetivos de gobierno la ausencia de verdaderas acciones gubernamentales son totalmente perceptibles, si bien la falta de consensos, coordinación y experiencia en el ámbito público por parte de los "empresarios públicos" ha establecido un rumbo no definido. Como muestra de ello ha sido el estancamiento de la economía mexicana que no ha crecido más allá del 3%, la tasa de desempleo va en aumento, los índices de pobreza han incrementado, los conflictos sociales cobraron mayor fuerza y se han multiplicado en fin la actuación del actual gobierno empresarial ha sido reprobatoria por distintos sectores y por la misma sociedad.

En este sentido es válido afirmar que tanto Vicente Fox como su gabinete conforman un gobierno empresarial por varias causas tales como la vasta experiencia que han tenido la mayoría de éstos en puestos del sector privado y gerencial, la visión de ganancia, establecimiento de estándares de calidad, productividad, eficiencia, competencia, desempeñarse en un ambiente de libre mercado, entre otras características propias del perfil empresarial que han sido implementadas en el sector público evidenciando el fracaso de este modelo. Sin embargo la administración pública se mueve por principios exclusivos tal es el caso de un compromiso público y moral, personal con vasta experiencia laboral en la esfera pública, servicio civil de carrera, profesionalismo, oficio político, prudencia, códigos de ética, alianzas, consensos, agenda, entre otros más.

No obstante en la actual administración se han creado algunos instrumentos, leyes e instancias públicas de gran relevancia en beneficio para la población y para el aparato administrativo, tal es el caso de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos; La creación de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado; La Coordinación en la materia con los Gobiernos Estatales y Municipales; El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; Instituto Nacional de la Mujer (INM); Agencia Federal de Investigaciones (AFI); Ley en materia de Justicia Indígena; Ley de Ciencia y Tecnología; Ley de los Derechos de las Personas Adultas; la modernización de procesos y mecanismos que efficienten la acción gubernamental utilizando la tecnología de Internet y las telecomunicaciones; Programa Paisano; Programa de Becas para el apoyo de estudiantes de bajos ingreso; Programa CONTIGO; Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros; Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo (BANSEFI); Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; iniciativa de la Ley para el Servicio Profesional de carrera en la Administración Pública Federal.

Estos últimos cuatro instrumentos cobran gran relevancia, por su contenido:

* El BANSEFI, es un organismo descentralizado del Gobierno Federal con personalidad jurídica y patrimonio propio, tiene por objeto "promover el ahorro, el financiamiento y la inversión entre los integrantes del sector de ahorro y crédito popular, ofrecer instrumentos y servicios financieros, así como canalizar apoyos financieros y técnicos necesarios para fomentar el hábito del ahorro y el sano desarrollo del Sector de Ahorro y Crédito Popular y en general, al desarrollo económico nacional y regional del país".¹⁶²

¹⁶² http://www.condusef.gob.mx/informacion_sobre/patronato.htm

* El programa CONTIGO, aglutina los diversos programas del ámbito social, es una nueva estrategia que amplía las oportunidades de desarrollo integral. A través de los programas sociales más importantes del Gobierno Federal. Coordina los esfuerzos de todas las secretarías y dependencias del ámbito social. "Es una forma de trabajar juntos: gobierno federal, estados, municipios, organizaciones de la sociedad civil, sector privado y comunidades. De esta manera se articulan todas las acciones, se transforman o refuerzan programas ya existentes, se eliminan los que no contribuyen a la estrategia y se crean nuevos en las áreas que no habían sido atendidas hasta el momento".¹⁶³ Dicho programa tratará de abatir los altos rezagos de educación salud, alimentación, vivienda, combate a la pobreza, desigualdad social y marginación.

Contigo reúne una gran cantidad de programas. Entre ellos, destacan los que nacen de la articulación de los diferentes participantes en Contigo:

Oportunidades abarca desde la alimentación de las madres hasta la formación de personas que cursan el nivel medio superior. Nace del antiguo programa Progresá, que coordinaba los esfuerzos para satisfacer las necesidades más básicas de nutrición, salud y educación. Oportunidades va más allá al incorporar más categorías de personas y las zonas urbanas. También extiende su cobertura de aseguramiento. De esta manera el número de familias beneficiarias de este programa pasará de 3 millones a 4 millones.

La Red de Alimentación y Nutrición es una iniciativa de coordinación interinstitucional que involucra varios programas y dependencias de gobierno, a la sociedad civil y a empresarios en un esfuerzo conjunto para asegurar que la población en pobreza extrema cuente con acceso a una nutrición adecuada. Atiende a grupos en etapas críticas del ciclo de vida: niños entre 0 y 2 años, menores de 3 a 12 años, mujeres embarazada y en periodo de lactancia y adultos mayores. La Red de Alimentación y Nutrición también multiplica los esfuerzos de abasto de Liconsa y Diconsa con acciones por una mejor nutrición. Contigo trabajará de la mano con la Secretaría de Salud y la Secretaría de Desarrollo Social.

Arranque Parejo en la Vida es también un programa intersecretarial que busca asegurar que todos los niños empiecen su ciclo de vida en condiciones saludables. Su objetivo es garantizar:

- Embarazo saludable
- Parto y puerperio seguros
- Niños y niñas bien desarrollados

¹⁶³ <http://www.contigo.gob.mx/acalli.php?art= explicacion>

"Con Microrregiones, el gobierno emprende su principal esfuerzo de coordinación interinstitucional para incidir en las causas que originan la pobreza: participan 12 Secretarías de Estado, 31 Gobiernos Estatales, 1,334 presidentes municipales, así como organizaciones de la sociedad civil, empresas, instituciones académicas y la sociedad en general. Su propósito es generar dinámicas de desarrollo en los 1,334 municipios considerados de alta marginación o con población predominantemente indígena."¹⁶⁴ El programa promueve la construcción y el mejoramiento de las vías de comunicación, los sistemas de agua y alcantarillado, la telefonía, el equipamiento escolar y la vivienda. También favorece la creación de unidades para capacitación laboral o mecanismos de apoyo para la comercialización de productos artesanales.

Contigo reconoce que el desarrollo social depende del crecimiento económico, y que éste, a su vez, se alimenta del desarrollo humano.

* La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Significa una gran conquista para la sociedad, ya que así se cumple fehacientemente el derecho a la información consagrado en el artículo sexto Constitucional. Tiene como finalidad "proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal y las unidades administrativas".¹⁶⁵

Los sujetos obligados por esta ley son el Poder Ejecutivo federal, la administración pública federal y la Procuraduría General de la República, el Poder Legislativo federal, el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal, los órganos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos federales, cualquier otro órgano federal y las unidades administrativas.

* La iniciativa de la Ley para el Servicio Profesional de carrera en la Administración Pública Federal tiene como objetivos esenciales lograr una administración pública eficiente y eficaz, con capacidad técnica y profesional para el servicio público que garantice el funcionamiento adecuado de las instituciones para la ejecución de planes y programas, así como el logro de las metas del Poder Ejecutivo Federal.

¹⁶⁴ <http://www.contigo.gob.mx/acalli.php?art=explicacion>

¹⁶⁵ http://www.shcp.gob.mx/servs/normativ/leyes/l_ftaipg.html

Por ello, se crea un sistema permanente e imparcial de evaluación y capacitación y se regula el ingreso y promoción de los cuadros de la administración pública, con base en criterios verificables de equidad, transparencia y acordes con los intereses nacionales.

“Los principios en que se sustenta son la gradualidad, la flexibilidad y la operación descentralizada. Con esto no sólo se promoverá la continuidad de aquellas políticas que benefician a la sociedad, sino también la participación social y la estabilidad en la relación comunidad-servidores públicos”.¹⁶⁶

La Ley para el servicio profesional de carrera en la administración pública federal representa un avance determinante en la construcción de instituciones modernas y eficientes.

El gobierno foxista durante los dos primeros años de su ejercicio no ha concretado las promesas de campaña, se ha desacreditado en gran medida a la administración pública ante la sociedad, la falta de coordinación y liderazgo ante el gabinete heterogéneo es una de las causas del fracaso del primer tercio del sexenio, la carencia de un verdadero plan de gobierno da como resultado navegar sin rumbo. En estos 24 meses hemos tenido un gobierno de transición pero no de construcción. Es decir hubo alternancia pero no ha habido cambios de fondo. La población ha pagado los costos del aprendizaje del gobierno foxista y su visión empresarial.

¹⁶⁶ <http://www.senado.gob.mx/gaceta/17/17d.html>

CONCLUSIONES

La actividad de todo Estado requiere necesariamente de un aparato administrativo para su funcionamiento. En este sentido amplio, la organización administrativa de la sociedad Azteca se encontró fincada bajo normas rígidas, alianzas, objetivos, coordinación y métodos mediante los cuales se ejecutaron e instrumentaron las políticas y decisiones gubernamentales alcanzando el esplendor político, social, económico, bélico y religioso. De esta forma se conservó un alto grado de crecimiento y desarrollo lo cual redundó en beneficio de la población y de la organización Azteca.

La estructura político-administrativa de la Nueva España que operó por casi tres siglos se estableció bajo la autoridad del Virrey por mandato del Rey de la Corona de España, quien ordenó la creación de instituciones, órganos, cuerpos administrativos y jurídicos en lo que hoy se conoce como la Ciudad de México, dando continuidad al sistema de centralización con que contaban la organización Azteca. Paralelamente se instituyó el Ayuntamiento de México compuesto por un tesorero, contador, regidor, alcaldes y gobernador. Por otra parte el Virrey para tener un mejor control, diseñó divisiones territoriales llamadas Intendencias, los Intendentes se encontraban obligados a entregar un reporte de las actividades que se desempeñaban, del comportamiento de la población y de algún suceso fuera de lo normal.

Al consumarse el movimiento de independencia en 1821, se crearon los primeros planes y programas de México Independiente, inmediatamente se organizó la primer forma de gobierno que fue una monarquía republicana sustentada bajo el principio de la división de poderes, con una administración pública centralizada responsable ante el Poder Ejecutivo. Para ello se publicó el primer reglamento para el gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y Despacho Universal, este fue un órgano regulador que delimitaría la estructura, funciones y atribuciones de las primeras cuatro Secretarías de Estado que fueron; la de Guerra y Marina, Hacienda Pública, Relaciones Exteriores, y la de Justicia y Negocios Eclesiásticos. Las cuatro Secretarías en adelante se consideraran la estructura básica de todo el aparato administrativo, de ellas emanarían otras dependencias, instituciones y órganos administrativos.

En 1835 se creó el Ministerio de Fomento y a los dos años siguientes el del Interior. El documento Bases de la Administración de la República expedido en 1853, estableció una nueva organización en la estructura administrativa, omitió la asignación de Ministerios y regreso el nombramiento de Secretarías, así la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos fue absorbida por la del Interior y se crearon la de Colonización e Industria y

Comercio. Tal estructura sólo duro un mes al publicarse el Decreto que estableció la Secretaría de Estado y de Gobernación y dio independencia a la de Justicia Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública.

Durante la República Restaurada, el aparato administrativo presentó grandes transformaciones y avances, esto a consecuencia de las Leyes de Reforma que establecieron la separación de la Iglesia-Estado, de tal manera que en la administración pública se dio lugar a una reforma al establecer nuevas instituciones, normas y mecanismos. Ello evidenció el gran obstáculo que significó el clero en la acción pública.

Con el arribo de Benito Juárez a la Presidencia de la República se publicó el decreto de la Distribución de los Ramos de la administración Pública para su despacho, estableciendo seis Secretarías que constituyeron la columna vertebral del Poder Ejecutivo. Tales Secretarías fueron: Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda, Crédito Público y Comercio, la de Relaciones Exteriores y Gobernación, de Guerra y Marina, la de Justicia e Instrucción Pública, de Fomento, y la de Comunicaciones y Obras Publicas.

Durante los treinta años del porfiriato la acción pública registró un destacable desempeño, se crearon órganos administrativos, leyes, ordenamientos e instancias públicas como fue el caso de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.

Al concluir las luchas revolucionarias, la administración pública fue la encargada de dar cumplimiento a las demandas sociales y económicas. Por ello en el artículo 90 Constitucional, se estableció la creación de órganos administrativos y Secretarías de Estado para desarrollar tareas específicas. Sin embargo, dicho artículo contenía vacíos en cuanto a la organización y funciones de las dependencias públicas. De esta manera se expidió la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, integrando seis Secretarías y los primeros tres Departamentos de Estado, tal distribución fue la siguiente; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Industria y Comercio, Guerra y Marina, Comunicaciones, Fomento y la de Estado. Y los Departamentos de Bellas Artes, Salubridad Pública y el Universitario.

Tal organización se mantuvo por ocho meses, al modificarse las funciones y el nombre de las dependencias. La distribución fue la siguiente: Secretaría de Gobernación, Guerra y Marina, Industria, Relaciones Exteriores, Comercio y Trabajo, Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Obras Públicas. Y se creó un cuarto Departamento, el de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares. En 1920 durante el interinato del Presidente Adolfo de la Huerta se fundó la Secretaría de Agricultura y Desarrollo y en 1921 la Secretaría de Educación Pública.

Durante la administración de Calles el aparato administrativo cobró un papel protagónico en la reconstrucción del país, ello originó la creación de diversas instituciones, tal es el caso del Banco de México como sociedad anónima y el único facultado en emitir la moneda y el Banco Nacional de Crédito Agrícola. En el Maximato de 1928 a 1934, el aparato gubernamental registró un importante crecimiento en su estructura, tales transformaciones constituyeron la respuesta a las nuevas condiciones de la nación, la integración de empresas, instituciones y organismos descentralizados sentaron las bases para el desarrollo industrial. En la administración central se dieron importantes cambios, la Secretaría de Agricultura y Desarrollo se transformó en Agricultura y Fomento, ello debido a que se impulsó la reforma agraria, las actividades de irrigación y el desarrollo de la industria eléctrica. Paralelamente la Secretaría de Industria y Comercio amplió sus funciones convirtiéndose en la de Industria, Comercio y Trabajo, posteriormente se transformó en Secretaría de Economía Nacional, se creó el Departamento del Distrito Federal y Nacional Financiera.

En el sexenio cardenista se crearon tres nuevos Departamentos; el de Educación Física; Asuntos Indígenas y el Forestal de Caza y Pesca. Dos años después surgió la Secretaría de Asistencia Pública y tres Departamentos Administrativos el de Ferrocarriles, el de Prensa y Publicidad y el de Asistencia Social e Infantil y en 1939 se fundó la Secretaría de la Defensa Nacional. En este sexenio el sector paraestatal aumentó considerablemente.

En la administración de Ávila Camacho, se reformó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, estableciendo que el Departamento de Trabajo se transformó en Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el Departamento de Salubridad Pública y la Secretaría de Asistencia Pública se fusionaron constituyendo la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública, Agricultura y Fomento, cambió de asignación por Secretaría de Agricultura y Ganadería, el Departamento de Marina se convirtió en Secretaría de Marina, la comisión de Irrigación se suprimió creando a la Secretaría de Recursos Hidráulicos y se fundó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Ésta tuvo diversas funciones entre las que destacó ser un órgano central de organización y métodos, la encargada de realizar estudios e investigaciones para un mejor desempeño del aparato administrativo y el de dar asesoría a las entidades gubernamentales.

Durante los periodos gubernamentales de Miguel Alemán, Ruiz Cortines, López Mateos y Díaz Ordaz, el proyecto de industrialización se convirtió en el eje principal de la política gubernamental, pues el proyecto garantizó la estabilidad del país, el crecimiento económico, la modernización, entre otros. En este sentido amplio, el aparato administrativo se consolidó de una manera nunca antes vista, se amplió la distribución de bienes y servicios, aumentó la producción e importación, se incrementaron las comunicaciones y transportes. Para ello fue necesaria la promoción y creación de entidades de participación estatal, de esta forma éste sector registró un crecimiento inusitado, mientras que en la administración central la Secretaría de la Presidencia, la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa se transformaron en la Secretaría del Patrimonio Nacional, la Secretaría de Economía fue sustituida por la de Industria y Comercio, la de

Comunicaciones y Obras Públicas se dividió en dos, dando lugar a la de Obras Públicas y de Comunicaciones y Transportes.

En el sexenio de Echeverría Álvarez, se realizó todo un programa de reforma administrativa. El cual tenía el propósito de modernizar al aparato administrativo, modificar los procesos obsoletos, racionalizar recursos materiales, financieros y humanos, establecer una mejor planeación y coordinación en la acción pública y la creación de instituciones eficientes y eficaces que garantizaran el cumplimiento de los programas. Para instrumentar los programas de la reforma administrativa, se establecieron las Unidades de Programación, Unidades de Organización y Métodos, las Comisiones Internas de Administración (CIDAS), y en la Secretaría de la Presidencia se creó la Dirección General de Estudios Administrativos, en ésta Dirección se elaboró el programa de la Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal, 1971-1976, esencialmente éste programa estableció la coordinación y planeación del aparato gubernamental y una nueva organización del mismo.

A pesar de las adecuaciones e innovaciones gubernamentales que Luis Echeverría llevó a acabo la reforma administrativa fue inconclusa. En el periodo gubernamental de López Portillo, la Reforma Administrativa presentó su etapa más importante, se derogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado sustituyéndola por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual estableció una nueva organización y funciones a la estructura administrativa, se reubicaron instancias y mecanismos con la finalidad de que no existiera duplicación de funciones y precisar así los ámbitos de competencia, se incluyeron normas para el control y organización del sector paraestatal, y organismos descentralizados, se adoptó la programación como instrumento fundamental.

En la administración pública central se eliminó a la Secretaría de la Presidencia para dar lugar a la de Programación y Presupuesto, encargada de la elaboración de planes y evaluación en el aparato gubernamental, así como del control del gasto público, por otra parte, se le encomendó supervisar y controlar a las entidades paraestatales, en coordinación con la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. Paralelamente se creó la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Al inicio de la administración de Miguel de la Madrid, se publicó el Plan Inmediato de Reordenación Económica (PIRE). El PIRE establecía un cambio estructural al aparato administrativo, para ello se reformaron los artículos 25 y 26 de la Constitución, estableciendo el Sistema Nacional de Planeación Democrática, por otra parte se promovió la austeridad y racionalización en el aparato gubernamental. Paralelamente se pusieron en marcha medidas encaminadas a la reducción del sector paraestatal, a limitar la intervención del Estado, al adelgazamiento del aparato burocrático y al establecimiento de una nueva organización e instrumentación en la estructura administrativa, con el fin de llevar a cabo la modernización administrativa.

En este sentido los cambios que se llevaron a cabo en la administración central fueron los siguientes; la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial cambió su denominación por la de Energía, Minas e Industria Paraestatal, la de Salubridad y Asistencia sustituyó su nombre por Salud, la de Fomento amplió responsabilidades denominándose Comercio y Fomento Industrial, la de Asentamientos Humanos y Obras Públicas fue sustituida por la de Desarrollo Urbano y Ecología y se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

El gobierno de Salinas de Gortari, continuó el proceso de adelgazamiento del sector paraestatal. Por ello en este sexenio el programa de privatización se realizó de manera desmesurada, (la cifra oficial al final de su gobierno marcó que de 1,155 entidades paraestatales sólo quedaron 258). En la administración central se creó la Secretaría de Desarrollo Social, y desapareció la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Durante la administración salinista la modernización administrativa se promovió de manera profunda, se emitieron diversos ordenamientos y políticas encaminadas a la incorporación de nuevas concepciones, procesos, técnicas, a la construcción de modelos organizativos capaces de cumplir las fines propuestos, entre otros, todo estos con la finalidad de lograr una mayor racionalización y simplificación la cual originaría un mejor desempeño del aparato gubernamental. Algunos de estos ordenamientos y dependencias que se crearon fueron las siguientes: Tratado de Libre Comercio, Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Reforma a la Ley de responsabilidades de los Servidores Públicos, Creación del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos, creación de la Comisión Federal de la Competencia Económica, entre otros.

En el sexenio de Ernesto Zedillo, perduraron las privatizaciones, la estructura administrativa sufrió nuevos cambios; las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la de Desarrollo Urbano y Ecología, la de Agricultura y la de Pesca, se fusionaron creando a la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal limitó sus funciones transformándose sólo en Secretaría de Energía y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos cambió de nombre por el de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, amplió funciones y responsabilidades cambiando la denominación por el de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), ésta última junto con la Secretaría de Hacienda Pública y Crédito Público (SHCP), se encargaron de poner en marcha el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP). El PROMAP, se estructuró básicamente en cuatro programas: Medición y Evaluación de la Gestión Pública, Participación y atención ciudadana, Descentralización y Desconcentración Administrativa y Profesionalización del Servidor Público. Para instrumentar dichos programas la

SECODAM, creó la Unidad de Desarrollo Administrativo (UDA), encargada de instrumentar y evaluar el proceso de modernización.

Con el arribo de Vicente Fox a la Presidencia de la República, se puso en marcha un cambio sustancial en la organización e instrumentación del aparato gubernamental, con el propósito de dar continuidad y afianzamiento a políticas de privatización, al adelgazamiento del Estado, al reacomodo de postulados retomados de la administración privada y de organismos internacionales tales como la Organización para el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial (BM), principalmente.

Una vez estructurado el gobierno de Vicente Fox se pusieron en marcha planes y programas que no dieron los resultados esperados, ya que estos no contaron con un diagnóstico detallado, falta de presupuesto, mal instrumentados y con el desacuerdo del Congreso de la Unión, como ejemplo de estos planes y programas, destaca la propuesta de la Reforma Fiscal, el programa de Micro-changarrros, el programa Educación para la Vida, el programa de Apoyo y Comercialización del Procampo, creación de una Banca Social, entre otros. Al cumplir un año de gobierno, se carecía de un instrumento que definiera la acción del aparato gubernamental, era imperativo mostrar los principios de su gobierno; objetivos, estrategias y lineamientos de su administración, por lo se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND). El Plan Nacional de Desarrollo, se estructura en tres grandes prioridades: desarrollo social y humano, crecimiento con calidad y orden y respeto. Hay que destacar que el PND 2001-2006 carece de un diagnóstico preciso, y retoma estrategias que dicta la OCDE, por lo que no se toman en cuenta las legítimas necesidades de la sociedad.

En el ámbito de la administración pública federal dicho documento resalta que se establecerán espacios de colaboración y concertación intersecretarial para el análisis, seguimiento y evaluación de los programas sectoriales, institucionales y regionales. Mediante el Sistema Nacional de Planeación Participativa se fortalecerán los vínculos de colaboración con los comités de planeación del desarrollo estatales y los comités de planeación municipales.

Al segundo año de gobierno de Vicente Fox, se publicaron diversos programas tal es el caso de el Programa Oportunidades, el Programa Contigo presenta estrategias para enfrentar los profundos rezagos y desigualdades, creación de el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Programa de Becas y Financiamiento para Estudios de Tipo Superior (PRONABES), Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006 (PRONAFIDE), Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, La Coordinación en la materia con los Gobiernos Estatales y Municipales, Instituto Nacional de la Mujer (INM), Agencia Federal de Investigaciones (AFI); creación de la Fiscalía

Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, se revisó la normatividad que regula la operación de la Administración Pública Federal y se expidieron nuevos ordenamientos con el propósito de contar con elementos rectores que delimiten claramente las atribuciones y responsabilidades de las dependencias, en el ámbito de la innovación gubernamental se promovió la prestación de servicios con calidad total, se impulsó el Servicio Civil de Carrera, se capacitó en el Código de Ética de la APF mediante cursos en Internet a más de 23 mil servidores públicos, se impulsa un gobierno austero, competitivo, transparente, desregulado y el establecimiento de la estrategia de Gobierno Electrónico que se basa en la integración de una Red e-Gobierno conformada por las áreas de tecnologías de información y comunicaciones de 62 dependencias y entidades de la administración pública federal.

Durante los dos años de la gestión de Vicente Fox, la administración central, sufrió importantes modificaciones, se circunscribieron dependencias, otras ampliaron sus funciones, se omitieron y crearon nuevas instancias como la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial se suprimió para dar lugar a la de Economía, la de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, limitó sus funciones y cambió de denominación por la de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, se transformó en Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Por otra parte se crearon tres Comisiones Coordinadoras en las que no se establece claramente cuales son sus responsabilidades y limitantes, estas son: Orden y Respeto, Desarrollo Humano y Crecimiento con Calidad. Tales Coordinaciones se encuentran subordinadas ante la también creada: Oficina Ejecutiva de la Presidencia, la cual cuenta con tres áreas; Innovación Gubernamental, Planeación Estratégica y Desarrollo Regional y Políticas Públicas. Asimismo, tres comisionados: el de Orden y Respeto, el de Crecimiento con Calidad y el de Desarrollo Social.

En los 24 meses de la administración de Vicente Fox, se ha observado que las transformaciones que se han llevado a cabo en la estructura administrativa han sido inconclusas e instrumentadas de manera incorrecta, esto se debe a factores tales como; una mínima coordinación y comunicación con el Jefe del Ejecutivo y su equipo de trabajo, de un gobierno dividido ante el Congreso de la Unión, a la aplicación de novedosos sistemas administrativos y tecnológicos, al impulso de concepciones y procedimientos empresariales y a la falta de profesionalismo y experiencia de los funcionarios públicos.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis. Gestión Gubernamental y Reforma del Estado. En Cambio Político y Gobernabilidad. México. Editorial CONACYT / CNLCP y AP, 1996.
- Alonso Jorge, Azis Nassif Alberto, Tamayo Jaime. Coordinadores. El Nuevo Estado Mexicano Tomo II. México. Editorial. Universidad de Guadalajara, Nueva Imagen, CIESAS, 1998.
- Anaya Cadena, Vicente (Coordinador). Diccionario de Política, Gobierno y Administración Pública Municipal. México, Coedición Gobierno del Estado de Tlaxcala y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. 1997.
- A.F. Leemans. Compilador. Cómo Reformar la Administración Pública. México. Editorial. Fondo de Cultura Económica, 1977.
- Alcántara Manuel, Martines Antonia. Comps. México Frente al Umbral del Siglo XXI, Reformas Económicas y Democratización Política. Madrid España, Centro de Investigaciones Sociológicas. Editorial Siglo. XXI, 1992.
- Amaro Guzmán, Raymundo. Introducción a la Administración Pública. México. Editorial. MacGraw-Hill, 1993.
- Arrangoiz de, Paula Francisco. México desde 1808 hasta 1867. México. Editorial. Porrúa, 1968.
- Arriola, Carlos ¿Cómo Governa el PAN? México. Editorial. Limusa, Grupo Noriega Editores, 1998.
- Aristóteles. Ética Nicomaquea y Política. México. Editorial. Porrúa, 1996. .

- Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal. México. Secretaría de la Presidencia, 27 abril de 1977.
- Borge Salinas, Tomás. Los Dilemas de la Modernidad. México. Editorial. Siglo XXI, 1993.
- Bobbio, Norberto, et. al. Diccionario de Política. México. Editorial. Siglo XXI, 1998.
- Bobbio, Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la Política. México. Editorial Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Brachet- Márquez Viviane. El Pacto de Dominación. México. Editorial. Colmex, 1996.
- Busto Emilio. La Administración Pública de México – Breve estudio comparativo entre el sistema de administración de hacienda en Francia y el establecido en México [1889]. México. Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, Segunda Edición 1976.
- Camacho Solís, Manuel. La Encrucijada y Después del Antiguo Régimen ¿Qué? México. Editorial. Océano, 2001.
- Cabrero Mendoza, Enrique. Del Administrador al Gerente Público. México. Editorial. INAP, 1995.
- Carrillo Landeros, Ramiro. Metodología y Administración. México, Editorial. Limusa, 1982.
- Caso, Alfonso. El Pueblo del Sol. México. Editorial. Fondo de Cultura Económica, 1991.
- Caso Andrés. Cuatro Ensayos de Política, Administración y Empresa Pública. México. Editorial. INAP, AC, 1988.

- Castellanos, José Alfredo. Coordinador. El Porfiriato. México. Editorial Universidad Autónoma de Chapingo, 1993.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Editorial. Sista, 2001.
- Córdova, Arnaldo. La ideología de la Revolución Mexicana – la Formación del Nuevo Régimen. México. Edición realizada de acuerdo con el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 1973.
- Córdova, Arnaldo. La Política de Masas del Cardenismo. México. Editorial. Era, 1974.
- Cosío Villegas, Daniel. Coordinador. Historia General de México. Tomo I. México. Editorial. Colegio de México, 1981.
- Cosío Villegas, Daniel. Coordinador. Historia General de México. Tomo II. México. Editorial. Colegio de México, 1981.
- Costeloe, Michael. La Primera República Federal de México (1824-1835). México. Editorial. Fondo de Cultura Económica, 1975.
- Covián Andrade. El Sistema Político Mexicano, Democracia y Cambio Estructural. México. Editorial. Global Pressworks, 1998.
- Chevallier, Jean-Jacques. Los Grandes Textos Políticos. Madrid España, Editorial. Aguilar, 1981.
- De Dios Pineda, Juan. Coordinador. Enfoques de Políticas Públicas y Gobernabilidad. Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública. México. Editorial. Instituto Tecnológico Autónomo de México, Universidad Anahuac, 1999.
- De la Cueva, Mario. La Idea del Estado. México. Editorial. Fondo de Cultura Económica, 1996.

- De la Torre Villar Ernesto, González Navarro Moisés, Ross Stanley. Historia Documental de México II. México. Editorial. UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 1964.
- Easton, David. Compilador. Enfoques Sobre Teoría Política. Argentina. Editorial. Amorrortu-Buenos Aires, 1982.
- Easton, David. Esquema para el Análisis Político. Argentina. Editorial. Amorrortu-Buenos Aires, 1996.
- Fernández del Castillo (Director de la Obra). Mirón Lince, Rosa María. (Coordinadora). Evolución del Estado Mexicano. Tomo II. Reestructuración 1910-1940. México. Editorial. Caballito, 1991.
- Fernández del Castillo (Director de la Obra). Mirón Lince, Rosa María. (Coordinadora). Evolución del Estado Mexicano. Tomo III. Consolidación, 1940-1983. México. Editorial. Caballito, 1996.
- Fernández, Christlieb, Paulina. Rodríguez Araujo Octavio. En el Sexenio de Tlatelolco (1964-1970). En la Clase Obrera en la Historia de México. Tomo 13. México. Editorial. Siglo XXI, 1985.
- Heady Ferrel. Administración Pública: Una Perspectiva Comparada. México. Editorial. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Galeana, Patricia. Coordinadora. El Nacimiento de México. México. Editorial. Fondo de Cultura Económica. Archivo General de la Nación, 1999.
- Giandomenico, Majone. Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas. México. Editorial, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Fondo de Cultura Económica, 1997.
- González Casanova, Pablo. El Estado y los Partidos Políticos en México. México. Editorial. Era, 1981.

- Guerreo Orozco, Omar. Introducción a la Administración Pública. México. Editorial. Harla, UNAM, 1988.
- Juárez, Juan y Nava. Historia de México y del General Antonio López de Santa Anna. República Liberal. México. Gobierno del Estado de Puebla. Editorial. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987.
- Krauze, Enrique. Lázaro Cárdenas - General Misionero. Biografía del Poder Tomo VIII. México. Editorial. Fondo de Cultura Económica, 1987.
- La Renovación Moral de la Sociedad 1982-1988. México. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Editorial. Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Labastida Julio, Del Campo Martín, Camou Antonio, Luján Ponce Noemí. Coordinadores. Transición Democrática y Gobernabilidad. México y América Latina. México. Editorial. FLACSO, Plaza y Valdés, 2000.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México. Secretaría de la Presidencia 1977.
- Locke, John. Ensayo Sobre el Gobierno Civil. Madrid España. Editorial. Aguilar, 1983
- López Gallo, Manuel. Economía y Política en la Historia de México. México. Editorial. Grijalbo, 1967.
- Maquiavelo, Nicolás. El Príncipe. México. Editores Mexicanos Unidos, 1985.
- Marx y Engels. El Origen de la Familia de la Propiedad Privada y el Estado. México. Editorial. Época. 1979.

- Medina Peña, Luis. Hacia el Nuevo Estado. México 1920-1994. México. Editorial. Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Meyenberg Leycegui Yolanda (coordinadora). El dos de julio: Reflexiones Posteriores. México. Editorial. FLACSO, UAM-Iztapalapa, UNAM. 2001.
- Miklos Tomás. (Coordinador). Las Decisiones Políticas. México. Editorial. Siglo XXI, IFE. 2001
- Mirón Germán Pérez, Rosa María. López Portillo: Auge y Crisis de un Sexenio. México. Editorial Siglo XXI, 1988.
- Morales, Josefina. Coordinadora. La Reestructuración Industrial en México Cinco Aspectos Fundamentales. México. UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas. Editorial. Nuestro Tiempo, 1992.
- Moreno M, Marcelo. La Organización Política y Social de los Aztecas. México. Editorial. INAH, 1971.
- Muñoz Gutiérrez, Ramón. Pasión Por un Buen Gobierno, Administración por Calidad en el Gobierno de Vicente Fox. México. Editorial. Pax, 2000.
- O'Donnell Guillermo, Schmitter Phillip y Whitehead Alfred. Conclusiones Tentativas Sobre Democracias Inciertas, en Transiciones Desde un Gobierno Autoritario, Vol. IV. Buenos Aires Editorial. Paídos, 1988.
- Osborne David, Gaebler, Ted. Un Nuevo Modelo de Gobierno, Cómo Transformar el Espíritu Empresarial al Sector Público. México. Editorial Gernika, 1995.
- Pardo María del Carmen. La Modernización Administrativa en México. México. Editorial. INAP. A.C. Colmex, 1994.

- Pellicer, Olga y L. Mancilla, Esteban. Historia de la Revolución Mexicana, Período 1952-1960, el Entendimiento con los Estados Unidos y la Gestación del Desarrollo Estabilizador. México. Editorial. Colegio de México, 1978.
- Pichardo Pagaza Ignacio (Consejo Directivo). Chanes Nieto José. Faya Viesca Jacinto (Presidentes). Introducción a la Administración Pública de México. Tomo II. Funciones y Especialidades. México. Editorial. INAP. AC. 1984
- Platón. La República o el Estado. Colección Austral. México. Editorial. Espasa-Calpe, 1996.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México. Poder Ejecutivo Federal Talleres Gráficos de México, 1995.
- Programa de la Modernización de la Administración Pública 1995-2000. México. Poder Ejecutivo Federal. Talleres Gráficos de México. 1997.
- Rabasa, Emilio., Caballero, Gloria. Mexicano: Ésta es tu Constitución. México. Editorial. Porrúa. Comisión del Régimen Interno y Concertación Política. Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas. Comité de Asuntos Editoriales, 1997.
- Raíces Históricas y Constitucionales de la Administración Pública en México. México. INAP, 1978.
- Reyes Heróles. Jesús. El Liberalismo Mexicano. Tomo III. La integración de las Ideas. México. Editorial. Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Reyna José Luis. Trejo Delarbre Raúl. De Adolfo Ruiz Cortines a Adolfo López Mateos (1952-1964). En La Clase Obrera en la Historia de México. Tomo 12. México. Editorial. Siglo XXI, 1986.
- Rivera Ríos, Miguel Ángel. Crisis y Reorganización del Capitalismo Mexicano 1960-1985. México. Editorial. Era, 1993.

- Rodríguez Prats, Juan José. El Poder Presidencial - Adolfo Ruiz Cortines. México. Editorial. Porrúa, 1990.
- Rodríguez Shadow, María. El Estado Azteca. México. Editorial. Universidad Autónoma del Estado de México. 1998.
- Salazar, Luis C. Coordinador. México 2000: Alternancia y Transición a la Democracia. México. Editorial. Cal y Arena. 2001.
- Sayeg Helú, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México. México. Editorial. UNAM. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán. 1983.
- Semo, Enrique. Coordinador. México un Pueblo en la Historia tomo II. México. Universidad Nacional Autónoma de Puebla. Editorial. Nueva Imagen, 1983.
- Secretaría de la Presidencia. La Administración Pública en la Época de Juárez Tomo I. México. Dirección General de Estudios Administrativos, 1973..
- Shulgovski, Anatol. México en la Encrucijada de su Historia. México. Ediciones de Cultura Popular. Academia de Ciencias de la URSS-Instituto de América Latina, 1984.
- Sierra, Justo. Ensayos y Textos Elementales de Historia. Tomo IX. México. Editorial. UNAM, 1948.
- Sierra, Justo. Juárez su Obra y su Tiempo. México. Editorial. UNAM, 1972.
- Solís de Alba Ana Alicia, García Márquez, Enrique y Ortega, Max. Coordinadores. El último Gobierno del PRI Balance del Sexenio Zedillista. México. Editorial. Itaca, 2000.
- Suárez Iñiguez, E. De los Clásicos Políticos. México. Editorial. UNAM - FCP y S. Porrúa, 1997.

- Soustelle Jacques. El Universo de los Aztecas. México. Editorial. Fondo de Cultura Económica, 1982.
- Tamayo, Sergio. Los Veinte Octubres Mexicanos - La Transición a la Modernización y la Democracia 1968-1988. México. Editorial. UAM-Azcapotzalco, 1999.
- Tello, Carlos. La Política Económica de México 1970-1976. México. Editorial. Siglo XXI, 1983.
- Timothy, Anna. El Imperio de Iturbide. Colegio Nacional para la Cultura y las Artes. México. Editorial Alianza, 1991.
- Torres Mejía David. Proteccionismo Político en México 1946-1977. México. Editorial. UNAM, 2001
- Touchard, Jean. Historia de las Ideas Políticas. Madrid España. Editorial. Tecnos, 1979.
- Valadés C, José. El Porfiriismo, Historia de un Régimen tomo I, El Nacimiento 1876-1884. México. Editorial. UNAM, 1987.
- Valenzuela, José C. Compilador. México: ¿Fin de un Régimen? México. Editorial. UAM-Iztapalapa, 1995.
- Velasco Ibarra Enrique, Martínez Cabañas Gustavo, Duhualt Krauss Miguel. Administración Pública y Desarrollo. Serie estudios 14. México. UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1970.
- W.F John. Dulles. Ayer en México una Crónica de la Revolución 1919-1936. México. Editorial. Fondo de Cultura Económica, 1977.
- Weber, Max. Economía y Sociedad. México Editorial. Fondo de Cultura Económica, 1981.

- Zoraida Vázquez Josefina. Mexicanos y Norteamericanos ante la Guerra del 47. México. Editorial. Ateneo, 1977.

HEMEROGRAFÍA

- Casino Merino. "Democratización y Liberalización", México, Instituto Federal Electoral, en cuadernos de divulgación de la cultura democrática, 1997.
- Estudios Políticos No. 26, Sexta época Num. 26, enero-abril 2001.
- Encuentro Nacional de Institutos Nacionales de Administración Pública. Reforma del Estado y del Gobierno en la Administración Pública Estatal y Municipal. México. INAP, A.C, 2000.
- José F. Fernández Santillán. "La Democracia Como Forma de Gobierno". México, Instituto Federal Electoral, en cuadernos de divulgación de la cultura democrática, 1997.
- Juan Francisco Escobedo Delgado. "Ataduras Históricas de la Democracia". en Los Valores de la Democracia, México. IFE, 1998.
- Luis F. Aguilar Villanueva. "Políticas Públicas y Gobierno del Estado". en: Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.
- Luis F. Aguilar Villanueva. "El modelo redimensionador: supuestos y límites", en Memoria del Seminario Internacional.
- María Amparo Casar. "A mejor vida ", en Revista Nexos, Año 22, Vol. XXII, No, 263, noviembre de 1999

- Uvalle Berrones, Ricardo. "La Administración Pública en el Cambio Estructural", en Cuadernos de Análisis Político-Administrativo, No. 14, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. A.C.
- Proceso 1237/16 de julio/ 2000
- Proceso 1257/3 de diciembre/2000.
- Proceso 1275/8 de abril/ 2001
- Proceso 1308/25 de noviembre/2001.
- Proceso 1309/2 de diciembre/2001
- Proceso 1330/30 de abril /2002
- Proceso 1339/30 de junio/2002
- Proceso 1341/14 de julio/2002
- Proceso 1349/8 de septiembre/2002
- Proceso 1350/15 de septiembre/2002

SITIOS INTERNET

- www.pri.org.mx/publicaciones/examen/numeros/2001/134/p63n1.htm
- www.diariodemexico.com.mx/2000/dic00/051200/textos/pa-n15.htm
- www.pnd.presidencia.gob.mx

- www.presidencia.gob.mx/pages/f-ind-disc.html, Discursos 1994-199, México, 5 de junio de 1999.
- http://www.presidencia.gob.mx/pages/f_ind_disc.html.
- http://www.condusef.gob.mx/informacion_sobre/patronato.htm
- <http://www.contigo.gob.mx/acalli.php?art=explicacion>
- http://www.shcp.gob.mx/servs/normativ/leyes/l_ftaipg.html
- <http://www.calidad.com.mx/qovoct.html>
- <http://www.congreso-nl.gob.mx>
- <http://www.informe.presidencia.gob.mx>
- <http://www.senado.gob.mx/gaceta/17/17d.html>