

127  
2e j



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA REFORMA INTERNA DEL PRI Y SU IMPACTO SOBRE LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (A LA BÚSQUEDA DE UNA  
NUEVA ÉTICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

1996

T E S I S       P R O F E S I O N A L  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(ESPECIALIDAD ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)  
P R E S E N T A  
TORRES ESCUTIA GUADALUPE MARCELA



ASESOR: LIC. EN SOCIOLOGÍA GUSTAVO DÍAZ DÍAZ

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



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.

**DEDICATORIA**

**A la Universidad Nacional Autónoma de México**

**A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**

**A mi asesor: Lic. Gustavo Díaz Díaz**

**A mis sinodales:**

**Lic. Marcela Bravo Ahuja**

**Lic. Víctor Manuel Nájera De la Torre**

**Lic. Gerardo Romay Olmos**

**Lic. Carlos Hernández Alcántara**

**A Gabriel Díaz Díaz**

## AGRADECIMIENTOS

A mi madre Ana Escutia y a mi padre Ángel Torres, por su paciencia y por todas aquellas enseñanzas buenas que se han esforzado en transmitirme.

A mis hermanos Jorge y Gonzalo por todo lo que nos ha tocado vivir juntos.

A mi hermano Fernando por las incontables veces que me ayudó a mecanografiar mis trabajos, regalándome algo invaluable: su tiempo.

A mi gran amigo Miguel Arellano Martínez por su apoyo y optimismo.

A Dios, quien me ha fortalecido en todo momentos.

... a ellos este triunfo que también es suyo.

## ÍNDICE

	PAGINA
INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO I. ANTECEDENTES DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.	
a) ¿Qué es un Partido Político?.....	13
b) El Partido Revolucionario Institucional.....	30
1.- La ideología Revolucionaria.....	30
2.- El Partido Nacional Revolucionario.....	36
3.- El Partido de Revolución Mexicana.....	38
c) Breve Reseña de la Administración Pública (1928-199).....	45
CAPITULO II. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: INSTRUMENTO PARA PRESERVAR EL PODER DEL GRUPO EN EL PODER	
a) La Administración Pública como ciencia.....	67
b) La Administración Pública hoy ¿Problema de Es tado? (Situación de la Administración Pública en un "Estado redimensionado").....	73
c) Los renglones torcidos de la Administración Pública (Corrupción, negligencia, burocracia, etc.)..	81

d) El ejercicio del poder, Vía la Administración Pública (Relación Partido Administradores).....	102
e) Relación PRI-Administración Pública.....	107

**CAPITULO III. HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA CULTURA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

a) La reforma interna del PRI, búsqueda de una nueva ética en el administrador público (Análisis del concepto "Accountability").....	123
b) La Auditoría Superior de la Nación, ¿Una búsqueda de una ética para Administración.....	155
CONCLUSIONES.....	164
GLOSARIO.....	175
BIBLIOGRAFÍA.....	181
HEMEROGRAFÍA.....	184
OTRAS FUENTES.....	188

## INTRODUCCIÓN

En la actualidad, nuestro país atraviesa por una crisis estructural, producto de otras tantas que han caracterizado su economía desde principios de la década de los ochenta, ello debido al agotamiento del sistema político y a la transición de una economía cerrada a una más abierta.

El paso de un Estado de bienestar a otro con políticas liberales y pragmáticas ha traído como consecuencia su propio redimensionamiento, así como el de sus áreas de influencia. En este sentido se destaca el abandono de políticas de corte social y el mayor espacio a la inversión privada, tanto nacional como extranjera.

Ante una economía nacional constantemente convulsionada por las recurrentes crisis y la escasez de recursos financieros líquidos se implementó una rigurosa restricción al gasto social, se "adelgazó al Estado" (ventas de empresas públicas y límite a la inversión estatal, sobre todo en aquellas áreas de interés para la inversión privada) y se reprimieron los salarios. Como resultado, vino la pauperización de los niveles de vida, la concentración de la riqueza en algunas manos, el cierre de importantes fuentes de empleo, el incremento en los índices de desempleo y lo más importante, el severo cuestionamiento al actuar del gobierno y del partido en el poder.

Esta combinación de factores incidió de manera fundamental en el desarrollo de una sociedad cada vez más crítica y exigente, más atenta a las decisiones político-

administrativas provenientes del grupo gobernante, donde la sociedad civil pretende influir en estas resoluciones a través del sufragio en favor de un determinado partido político.

La sociedad mexicana no es la misma, ha cambiado, tomando como parámetro la participación social, desde hace aproximadamente doce años. Hoy exige transformaciones, mayores esfuerzos, honradez, dedicación y compromiso de sus gobernantes con las tareas que les fueron encomendadas, pues los códigos esenciales de ética que deberían de poseer los servidores públicos se contraponen a la realidad cotidiana.

La pésima reputación de que ahora gozan los encargados de ejecutar los programas de gobierno se debe, en gran medida, a los escándalos de corrupción que han sacudido a la opinión pública y que forman ya parte de la historia del México moderno. La cultura de la irresponsabilidad y de la impunidad está en boga, de ahí que importantes sectores demandan un profundo cambio en todos los órdenes, empezando por el propio Estado hasta llegar a los partidos políticos.

La sabiduría popular dicta que cada que ocurre una irregularidad en materia administrativa la culpa es del partido en el poder, porque éste es quien propone a los gobernantes y a los servidores públicos que incurren en tales faltas. Por esta razón, dicho partido debería ser el principal vigilante del buen funcionamiento del gobierno y su administración.



La AP, como instancia ejecutora de los programas de gobierno, es una actividad trascendental. Los efectos positivos o negativos de su puesta en marcha permean a la sociedad y al sistema político en general, y es precisamente a través de su acción que se logra el fracaso o el éxito de las políticas públicas.

En los años 50s y 60s el hecho de ser burócrata implicaba un rango social, ahora es un insulto para quien está en la AP debido a los casos de corrupción en donde han participado importantes funcionarios como es el caso de Durazo y Díaz Serrano.

La AP realiza actividades como organizar, instrumentar y ejecutar políticas capaces de lograr la colaboración y el cumplimiento de compromisos, esto implica solucionar los conflictos nacionales, estatales o municipales.

Por lo que se refiere a los partidos, son asociaciones que representan el interés de alguna clase social en específico --aunque en sus postulados y estructuras enarbolan algunas de las principales demandas de la sociedad-- Tal clase social, la más activa políticamente, intenta ascender al poder para conducir los destinos del país e imponer por esta vía su proyecto de nación.

Es en este momento cuando el grupo o partido en el poder ejecuta, mediante la AP sus programas, estableciéndose una relación estrecha entre partido, gobierno, administración y sociedad. Cualquier cambio, desviación o irresponsabilidad de los servidores públicos manchará la

imagen del partido, aunque él mismo condene esos actos de corrupción y pida su castigo.

La larga estancia en el poder del Partido Revolucionario Institucional (PRI) ha propiciado la creación de una cultura administrativa contraria a la esencia de la AP, es decir, se ha olvidado en los hechos que la función de un servidor público es precisamente servir, y no servirse de la administración, con lo que el daño a la sociedad y al propio partido es, a la postre, irreparable.

Una de las causas que despertaron mi interés por este tema es comprender la relación del PRI con el gobierno y sus efectos sobre la AP, así como atisbar si por medio de su reforma interna es posible construir una nueva cultura de servicio en el administrador, esto es, una mejor profesionalización, una nueva ética, que lleve a disminuir las actividades corruptas en la AP y, en general, en la sociedad mexicana.

La implantación del neoliberalismo que no es otra cosa que la Escuela del pensamiento económico liderada por M. Fridman quien defiende la libertad de contratación, la reducción del sector público y la liberación de los precios, en México, este pensamiento ha provocado profundas transformaciones en la economía; sin embargo, el cambio del modelo económico no ha ido acompañado de cambios políticos y sociales, por lo que la construcción de las bases que darán certidumbre al México del siglo XXI aún están pendientes.

Es indispensable, por tanto, que la AP cambie, que cuanto antes salga a la búsqueda de un código de ética que algunos países como Canadá denominan la cultura del Accountability, la cual promueve un nuevo funcionamiento en esta disciplina, pero sobre todo en los servidores públicos, quienes debieran poseer alta honorabilidad, dedicación y eficacia en el cumplimiento de sus responsabilidades frente a la sociedad.

Esta etapa implica el perfeccionamiento de la función administrativa en lo que se refiere a instrumentar y ejecutar los programas gubernamentales, pues de todos es conocido que, durante muchos años, la AP se ha caracterizado por un continuismo en su accionar, resultado de la prolongada permanencia de un solo partido en el poder y la propia debilidad de los partidos de oposición.

Si la serie de vicios que arrastra la AP mexicana se debe a los casi setenta años del PRI en el gobierno, cabe preguntarnos: ¿qué impacto tendría en la AP la reforma interna de este Partido? Tal interrogante es la que motiva a analizar la relación que existe entre partido y gobierno, así como las influencias del cambio de uno sobre otro.

La larga estancia del PRI en el poder y su escasa o nula transformación y democratización internas se han convertido en barreras que deben superarse para que el país pueda seguir por derroteros que permitan, por un lado, impulsar una nueva ética en los servidores públicos, y, por otro, mejorar el funcionamiento de la AP. Esto se analiza

bajo la hipótesis de que en la medida que el PRI adopte una línea progresista y democrática se generarán cambios que redundarán, en un primer momento, en el mejoramiento ético de los encargados de gobernar y nuestra nación.

Debido a que el PRI es el partido en el poder y en teoría dirige las formas de ejecutar los programas de gobierno, vía AP, se requiere su reforma para generar los cambios sociales, políticos y legales que nuestro país necesita.

Para sustentar dicha hipótesis, el presente trabajo abordará en su primer capítulo los antecedentes del PRI con la intención de saber en qué consisten los principios de la Revolución mexicana, sustento ideológico del partido, así como su vigencia.

Se examinará asimismo el significado del partido político en el mundo y su papel en el caso mexicano; las diversas transformaciones que ha experimentado el PRI a través de su historia, y, finalmente, se ofrecerá una breve reseña acerca de la AP durante el período 1928-1996.

En el segundo capítulo se mostrará cómo la AP se convierte en instrumento del grupo hoy gobernante para preservar poder que ha sido identificado como tecnocracia; por qué puede considerarse una ciencia y cuáles son los elementos que la vinculan con partido y gobierno. Más adelante se estudiará su situación en un *Estado redimensionado* y si realmente puede considerarse que existe un *problema de Estado* en México. También se analizarán los

problemas resultantes de un mal ejercicio administrativo, tales como la corrupción, la negligencia y la burocracia, entre otros, y cómo en nuestro país parecen problemas generados por la colonización, presente hasta nuestro días.

En lo que se relaciona con el ejercicio del poder por medio de la AP, tratará de establecerse tanto el nexo partido-administradores como PRI-administradores, en donde se avizorará por qué la larga estancia de un órgano político en el poder puede generar desviaciones en el sistema político en general y en la AP en particular.

Los esfuerzos para construir una nueva cultura en la AP --mediante la descripción de la propuesta de reforma interna del PRI antes de ser debatida y su código de ética partidista al ser aceptado en la XVII Asamblea Nacional-- se examinarán en el tercer capítulo, así como un breve análisis del significado de la palabra *Accountability*, para detectar los beneficios que implicaría la reforma interna del PRI.

Finalmente se presentará la iniciativa del Ejecutivo acerca de crear un órgano superior que llevará el nombre de Auditoría Superior de la Nación, y considerar si implica la búsqueda de un nuevo código de ética profesional en la AP.

Este trabajo llegó a su fin a principios de este año, entre las limitaciones que se presentaron en la elaboración de este documento fue que no se pudo analizar con detalle la Auditoría Superior de la Nación porque es una de las muchas iniciativas que se encuentran pendientes en la Cámara de Diputado, por ello no existe bibliografía.

Además se ha hecho una reforma en el PRI que aun no se ha podido medir porque a partir de enero apenas se estaban dando a conocer las conclusiones de la XVII Asamblea Nacional del PRI y el 6 de julio la ciudadanía decidió darle su voto a otra fuerza política; por ello es posible que los efectos de esta reforma se manifiesten a largo plazo.

Esto es posible debido a la increíble y sorpresiva recomposición en la geopolítica al existir una sociedad más atenta y participativa en diversos aspectos de la vida del país.

## CAPÍTULO I. ANTECEDENTES DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

### a) ¿Qué es un Partido Político?

En este apartado se expondrán algunos conceptos para definir que se entiende por partido político, así como su importancia y las clasificaciones que algunos teóricos han propuesto para estudiarlos; además se dará un bosquejo del desarrollo del partido de Estado partiendo del punto de vista de Pablo González Casanova.

Las definiciones que explican el significado de los partidos políticos son diversas, hay quien señala que es "...una ocupación más generalmente encaminada al medro personal y a la malversación."<sup>1</sup> La cual puede ser una opinión a la ligera sin mucha reflexión; o aquella que intenta ser más general; algunas van encaminadas a situar a los partidos políticos como un órgano negativo, ejemplo de estas es la definición que proporciona Neumann Sigmund al exponer que, es un órgano generalmente encaminado al medro personal y la malversación, u otras que pretenden ser más reflexivas, más acertadas, tales. Como la de Edmund Burke, quién lo define como "... un grupo de hombres unidos para fomentar, mediante sus esfuerzos conjuntos de interés nacional, basándose en algún principio determinado en el que todos sus miembros están de acuerdo."<sup>2</sup> Otro que describe aspectos propios de los partidos políticos es de Max Weber,

<sup>1</sup> Sigmund Neumann, *Los partidos políticos modernos*. Ed. Tecnos. Madrid 1965. p. 17

<sup>2</sup> Edmund Burke. en *"Teoría y sociología crítica de los partidos políticos"* Ed. Anagrama, Barcelona 1980, p. 83.

quien señala: "Llamamos partidos a la forma de 'socialización' que descansando en un reclutamiento (formalmente libre), tiene como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de fines objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas). Pueden ser formas de 'socialización' efímeras o de cierta duración y aparecer como asociaciones de toda clase y forma: séquitos carismáticos, servidumbres tradicionales y adeptos..."<sup>3</sup>

Como se puede observar, varían entre sí las opiniones y reflexiones en torno a lo que es un partido político, ello se debe a la evolución histórica que han sufrido, lo cual se manifiesta en cada una de sus estructuras internas, (organización y documentos básicos), sin olvidar que la interpretación de los estudiosos de este tema cambia por sus diferentes enfoques e incluso para considerar a los partidos políticos como es tales es necesario tener en cuenta ciertas características, como es el hecho de que exista una diferencia con las facciones, ya que los partidos políticos son una evolución positiva de estos grupos, debido a que no sólo pugnan por alcanzar beneficios para sus miembros sino también para la mayoría de la sociedad en que se encuentran inmersos; esto implica crear y promover un proyecto político en donde se manifiesten e identifiquen los intereses de sus miembros con la de otros sectores de la sociedad.

<sup>3</sup> Max Weber, *"El político y el científico"* Ed Alianza, 2da impresión, México 1991, p. 299.



Para ubicar históricamente el surgimiento de los partidos políticos, recurriremos a Jaime Cárdenas, quién señala que el partido político es un "...grupo de personas unidas por un mismo interés; en tal sentido el origen de los partidos políticos se remonta a los comienzos de la sociedad políticamente organizada."<sup>4</sup>

Pone de ejemplo a Grecia en donde existían grupos que tenían la finalidad de obtener puestos públicos ; los partidos políticos modernos son ubicados históricamente en Inglaterra como lo señala Lenk Kurt y Neumann "Los partidos ingleses nacen de los conflictos que tuvieron lugar en el siglo XVII entre el Parlamento, que finalizaron con la victoria de los comunes. Al principio de este siglo la vida política de Inglaterra estaban dominada por tres poderes: la Corona, el Parlamento y los tribunales del Common law. Los comunes tenían el privilegio de conceder los impuestos."<sup>5</sup>

El acta de reforma expedida en 1832 permitió que participaran industriales y comerciantes, esto se logró después de la gran presión que generaron los grupos sociales, los cuales vieron afectados sus intereses. En ésta época, a pesar de la apertura que se les dio a otros grupos sociales, los que mantuvieron el financiamiento de los partidos políticos fueron los notables.

Las condiciones que permitieron el surgimiento de éstas instituciones sociales fueron el desarrollo de la sociedad ,

<sup>4</sup> Jaime Cárdenas. *Conferencia de divulgación de la cultura democrática* Tomo 8 Ed. IFE. Mexico 1996. p. 11.

<sup>5</sup> Lenk Kurt y Neumann. eds. "Teoría y sociología crítica de los partidos políticos". Ed. Anagrama. Barcelona 1980. p.13.

ello propició que el sistema político generara elementos de autonomía estructural, complejidad interna y división del trabajo, ello trajo como consecuencia una mayor participación de la sociedad, conformando procesos de representatividad y de toma de decisiones políticas.

El pueblo al observar y palpar los cambios se organizó, participó y actuó, a fin de crear sus estructura de participación encontrando eco en los representantes del pueblo, "Después de la reforma de 1832 la organización formal del partido fuera del Parlamento, que antes era prácticamente desconocida, creció rápidamente en forma de asociaciones locales... No parece que contaran con gran número de miembros; estaban dirigidas por los notables de la localidad, que proporcionaban, además la mayor parte de los fondos."<sup>6</sup>

Las dos clases sociales que crearon estructuras organizativas para conformar sus partidos políticos fueron los notables y los trabajadores.

El surgimiento de los partidos de los trabajadores fue motivado por el proceso de industrialización, en donde los programas reclamaban un determinado modo de convivencia social distinto.

Durante la conformación de este tipo de partidos se maneja el problema de financiamiento por medio de cuotas que cada miembro otorgaba a la organización.

---

<sup>6</sup> Sigmund Neumann, "*Partidos políticos modernos*". Ed. Tecnos, Madrid 1965. p.35.

La estructura del partido de los trabajadores era de tipo piramidal, en la base se ubicaban las uniones locales con el objeto de aglutinar a las personas pertenecientes a un ámbito territorial, ya sea de la ciudad, del barrio o el pueblo mismo; las secciones eran divisiones de las uniones locales que se reunían para hablar de aspectos políticos y de las organizaciones; entre sus actividades se encuentran las de proselitismo, propaganda y elección de los líderes internos y de los representantes a niveles superiores, a su vez las secciones se dividían en circunscripciones, éstas eran electorales, provinciales, regionales o federales; eran los órganos intermedios con actividades de coordinación, el vértice estaba formado por la dirección central que era el máximo órgano deliberante del partido, además existía una red de contratos entre organizaciones a nivel socioeconómico que permitía reforzar la identidad política y valores ideológicos que proponía el partido.<sup>7</sup>

Los dirigentes del partido de los trabajadores tenían la obligación de hacer cumplir las expectativas prometidas a quien votó por ellos y mantener una disciplina propia de su partido en el parlamento.

Por otro lado la estructura de los partidos de notables cumplía dos objetivos, los cuales consistían en aplicar la ley para organizar las elecciones del parlamento y recoger los votos a favor del candidato que se apoyara.

---

<sup>7</sup> Norberto Bobbio y Nicolo Matteucci. "Diccionario de política". V.2 Ed. Siglo XXI. México 1987. p.40

Estas estructuras eran promovidas por candidatos al parlamento, ya sea notables o grupos de interés; éstas actividades se llevaban a cabo durante los períodos electorales y eran dirigidos por los notables locales, los cuales elegían al candidato y financiaban las actividades electorales; el parlamento se encargaba de preparar los programas electorales y de elegir a los líderes del partido; una vez elegidos los diputados, estos no se sentían comprometidos con quien les dio su voto, sino sólo ante su conciencia, es decir, existía la libertad de actuar y decidir sin límite, esta era la actividad tradicional del partido de los notables.

Existen diversas clasificaciones acerca de los sistemas de partidos políticos, entre ellas se encuentran las de Maurice Duverger quien hizo una propuesta, señala al: Partido único, bipartidismo y multipartidismo.

En lo relacionado al partido único señala que para una dictadura vieja el surgimiento de este es una novedad; además tiene una doble función que implica una élite y un vínculo. "La era de las masas ha traído la declinación de las élites sociales tradicionales: el partido único tiene por objeto forjar nuevas élites, crear una clase dirigente nueva, reunir y formar a los jefes políticos aptos para organizar al país, ya que las masas no pueden gobernarse por sí mismas"<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Maurice Duverger. "Los partidos políticos", Ed. FCE. 6ta reimpresión. México 1979. p. 289.

En lo referente al bipartidismo, Duverger señala que cuando se aplica una vuelta en el proceso electoral, es más posible que predominen dos partidos, a su vez divide el bipartidismo en metafísico y técnico. "... el bipartidismo técnico, donde la oposición de los rivales descansa sólo en fines secundarios y en los medios, siendo admitidas, por una y otra parte, la filosofía política general y las bases fundamentales del régimen; y el bipartidismo metafísico donde la rivalidad de estas instituciones descansa en la naturaleza misma del régimen, en las concepciones fundamentales de la existencia, y adquiere el aspecto de una guerra de religiones."<sup>9</sup> Es decir, el bipartidismo técnico hace uso de los mecanismos electorales del sistema político; en el caso del bipartidismo metafísico se hace más personal el enfrentamiento y se manifiestan más complicaciones con la tolerancia.

En el caso del multipartidismo no lo define teóricamente, pero se entiende que se aplica a aquellos países donde existen más de dos partidos y que en un proceso electoral de dos vueltas tiende a ser multipartidista, así como de representación proporcional; como se puede observar, Maurice Duverger realiza su análisis haciendo uso de tres clasificaciones.

Por otra parte de Giovanni Sartori realiza siete clasificaciones de los tipos de sistemas de partidos políticos: partido predominante, partidos único, partido

---

<sup>9</sup> Idem. p. 242.

hegemónico, bipartidismo, pluralismo limitado o moderado, pluralismo extremo o polarización y atomización.

De entre las cuales va explicando en que consiste cada una, por ejemplo, señala que el partido único que es aquel donde el poder político es monopolizado por un sólo partido sin permitir que exista otro, además el Estado absorbe al partido o el Estado está al servicio del partido.

En lo relacionado al partido hegemónico es cuando el partido en el poder permite la existencia de otros pequeños partidos; en el caso del partido predominante es cuando un partido gobierna solo, logrando obtener siempre una mayoría absoluta en el proceso electoral.

Sartori señala que los partidos políticos son sistemas por eso en el caso del bipartidismo la estructura del poder es transparente debido a que los dos partidos compiten por una mayoría absoluta en un proceso que parece al alcance de ambos; esto se logra crear en un panorama en donde los dos partidos se encuentra en la configuración del poder.

Sartori hace uso de criterios numéricos, por lo cual al referirse acerca de los sistemas multipartidistas los divide en dos: en el pluralismo extremo y limitado; cuando se habla acerca del pluralismo limitado se refiere a la interacción entre tres o cinco partidos .

En el caso del sistema pluralista extremo existe una interacción entre seis y ocho partidos; lo interesante de ambos es que Sartori esta consciente de que no puede someter

esta clasificación al numero de partidos ya que para analizar es importante retomar a la ideología.

En lo relacionado al partido hegemónico señala "... el partido hegemónico no permite una competencia de facto. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados; pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad."<sup>10</sup>

Sartori divide a los partidos hegemónicos en ideológicos y pragmáticos, pero en términos generales señala que los hegemónicos hacen de los partidos pequeños partidos satélites, en donde se comparte el puesto pero no por obligación el poder, es decir ellos hacen como que participan, en una simulación, pero existe mucha más información que la que dan a conocer.

En el caso de los partidos hegemónicos pragmáticos existe todo lo anterior pero de una forma más autoritaria, con un control más fuerte donde las decisiones son centradas a un sólo partido.

La última clasificación acerca del sistema de atomización es donde existe un número mayor de nueve partidos y Sartori lo explica como un mecanismo residual debido a que impera un partido<sup>11</sup> o varios que entre sí no influyen, existiendo una dispersión en el poder.

---

<sup>10</sup> Giovanni Sartori. "Partidos y sistemas de partidos". Tomo I. Ed. Alianza Universitaria. Madrid 1987. p. 278.

<sup>11</sup> *Idem*.

Apegándose a éstas clasificaciones se puede decir que en un principio el sistema político mexicano estaba regido por un partido único, ya que el poder fue monopolizado por un solo partido que aglutinó a diversas corrientes con la intención de evitar los constantes levantamientos armados en nombre de la Revolución mexicana; de esta manera el Estado absorbía al partido.

Esto ha sufrido una transformación y actualmente el sistema político mexicano está regido por un sistema político hegemónico debido a que no propicia una competencia oficial en el poder, además ha permitido la existencia de otros partidos, pero siempre y cuando no compitan con el partido hegemónico en igualdad de condiciones; aun cuando esa igualdad es un derecho, la lucha por el poder se da de acuerdo a los medios de que disponga cada partido político.

Por lo que se observa, las características que se presentan en México acerca de los partidos políticos en relación a las ya descritas clasificaciones son muy peculiares, ya que tienen que ver con las transformaciones que han sucedido en el país desde su colonización en lo referente a las relaciones de poder que se regían en ese momento, por lo cual es necesario ubicar históricamente la evolución que ha sufrido el país, pues el fenómeno de los partidos políticos está fuertemente relacionado con el desarrollo del Estado.

Pablo González Casanova señala que el estudio del Estado y los partidos políticos es complejo porque "El



Estado mexicano se caracteriza por una experiencia y una cultura de poder. Esto ocurre en una historia de origen colonial y dependiente. En ella aparece una vocación de poder, una lógica de poder y una cultura de poder, que están particularmente ligadas a una política de masas y de coaliciones de masa. Por ello dos hechos tienen particular relieve: el de la persuasión y el de alianzas."<sup>12</sup>

Por esto en su desarrollo el Estado y los partidos surgen en un proceso de interrelación practicando alianzas y persuasiones que se van arraigando a lo largo del tiempo, además las clases dominantes de la época de la colonia hicieron uso de elementos que les permitieron reiterar su aparente superioridad, como es la represión y el autoritarismo.

Es por ello que el Estado y los partidos políticos se desarrollaron a partir de la instrumentación de políticas de poder, que consistieron en quien era más poderoso económicamente tenía el derecho de humillar y someter a los demás e incluso obligarlos a apoyar en algún fin determinado; esto es conocido como política de masas, en donde se hacen alianzas de persuasión e incluso se maneja el posible bienestar a futuro.

Un aspecto importante lo destaca Pablo González quien vincula el fenómeno de los partidos políticos en México con la historia del Estado y señala dos aspectos parecidos "... el del partido único o predominante en las naciones de

<sup>12</sup> Pablo González. "El Estado y los partidos políticos en México", Ed. Era. 2da reimpresión. México 1990. p. 98.

origen colonial, y el del partido de Estado, el partido del bloque hegemónico y su gobierno. Ambas características se dan en México, donde no existe un partido único, sino un partido predominante y donde éste es el partido de Estado."<sup>13</sup>

En países coloniales, como es el caso de México, su desarrollo en la construcción del Estado y la nación son dominados por el sistema político, manifestándose aspectos propios del país en este caso se hace uso de la política en la que el peninsular se siente superior al criollo.

Pablo González para describir a los partidos políticos en México señala cinco etapas históricas en donde destaca elementos que han caracterizado tanto al Estado como a los partidos políticos; la primera la ubica con la Constitución de Cádiz junto con las primeras elecciones que se llevaron a cabo para elegir consejeros municipales y diputados para las cortes.

Desde esta época se puede observar que ya se realizaban actividades como la manipulación y trampas en las elecciones, además de la práctica del autoritarismo por parte de los gobernantes.

La segunda etapa se encuentra ubicada durante la independencia, en donde los líderes eran líderes populares ya que estaban muy estrechamente ligados a la religión y así lograban realizar coaliciones.

---

<sup>13</sup> Idem. p. 97.

La tercera etapa histórica es de 1828 a la intervención francesa, pasando por la guerra de reforma y el enfrentamiento armado con la que se entabla con los Estados Unidos. La guerra de reforma contribuyó a reforzar y hacer más estrecha la conciencia nacionalista; en este tiempo es cuando los partidos políticos eran conformados por los grupos de poder que imperaban en la zona, como eran los militares, el clero y los latifundistas. Ante esto los partidos que quedaban como meras facciones no se podían conformar como instituciones al igual que el Estado, ya que no existía una alianza hegemónica entre quienes buscaban alcanzar el poder.

La cuarta etapa se desarrolla después de la intervención francesa, en donde las alianzas que se establecen con las masas populares chocan al desatarse la diferencia de clases. "Los gobernantes liberales se desempeñaron dando prioridad a la lógica del poder, pero procurando mantener la de la persuasión. Sus contradicciones se manifiestan en las elecciones y las reelecciones, así como en el control de los artesanos y trabajadores. En las elecciones aparecieron nuevamente la cultura oligárquica de la manipulación y el fraude."<sup>14</sup> Además, como no fueron atendidas las causas de los artesanos y operarios, desembocaron en huelgas y a veces en luchas armadas; Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada practicaron políticas muy rígidas

---

<sup>14</sup> Idem. p. 101.

La última etapa es la del porfirismo, donde Porfirio Díaz logra llegar al poder por medio de la fuerza y con él se conforma un gobierno hegemónico de clase. "...e ideas que eran mezcla del liberalismo, el evolucionismo y el racismo neocolonial, el intelectual porfiriano<sup>15</sup> presentó un proyecto histórico que se desarrolló en la retórica oficial y en los centros de educación media y superior en auge. Esa misma inteligencia reconstruyó los mitos del poder real en las clases dirigentes y las alentó a la realidad de grandes empresas. Les enseñó el arte de gobernar un país real, de negociar con el imperio y las grandes compañías y de violar la Constitución y leyes venerando sus formas, y representando o parodiando sus instituciones".<sup>15</sup>

Por su parte Porfirio Díaz "... Contribuyó a la instauración de un método para la selección de candidatos por el presidente y los electores regionales. Ese método consistió en reservar toda autoridad en la selección previa de candidatos al jefe del Estado, sin que éste tomara siempre sus decisiones en forma arbitraria, sino considerando la correlación de fuerzas y los métodos de los aspirantes, en materia de lealtad, disciplina e incluso capacidad, todo evaluado por su puesto según su propio saber y entender."<sup>16</sup>

Durante el porfiriato los partidos políticos no se conformaron como tales, sino que la mayoría de ellos se

---

<sup>15</sup> Ídem. p. 102.

<sup>16</sup> Ídem. p. 103

estructuraban y organizaban como clubes y de esta manera los gobernantes se fueron perpetuando en sus cargos; es decir todo permaneció estático sin opción de una alternativa en el gobierno; al final cuando se abrió el régimen a la creación de los partidos políticos el sistema personal de Díaz se empezó a debilitar.

Al iniciar la lucha armada surgieron partidos políticos con dos características, por un lado los que tenían vínculos con los caudillos y por el otro los que apoyaban a la clase obrera.

El 6 de febrero de 1917 surge una ley electoral posrevolucionaria en donde existían solo dos requisitos para formar un partido político:

- No ostentar ningún título religioso.
- No debería estar conformado para provecho e interés de una sola raza o religión.<sup>17</sup>

En ese tiempo el partido más importante fue el Partido Liberal Constitucionalista, el cual fue apoyado por caudillos como Venustiano Carranza y Álvaro Obregón, este partido abanderaba un programa reivindicador dirigido a las clases medias, pugnaba por la independencia de los poderes, autonomía municipal y reforma agraria.

En agosto de 1917 se funda el segundo partido más importante de la época el Partido Cooperativista Nacional, fundado por Carranza que pugnaba por servicios públicos,

---

<sup>17</sup> Ídem p. 104

obras de riego, un plan importante de comunicaciones, autonomía y democracia universitaria.

En junio de 1919 se postula Obregón como candidato a la presidencia de la República sin el respaldo por el momento de ningún partido político debido al gran arraigo que tenía con la gente; en ese tiempo se empezó a observar que los partidos no se podían controlar si antes no se controlaba a los caudillos.

Tiempo después aparece el Partido Socialista Obrero, el cual trató de alcanzar una representación en el Congreso convirtiéndose en el partido de la clase obrera; todos los caudillos se opusieron a sus actividades autónomas.

También aparece el Partido Laborista Mexicano con el apoyo de la Confederación Regional de Obreros de México (CROM) y con la aceptación de Carranza y meses después surge el Partido Comunista, diez años después cuando éste partido ya tenía una base social de trabajadores agrícolas fue perseguido y vivió en la clandestinidad.

Ante todo esto, el antecedente que en México existe acerca de los partidos políticos lo describe brevemente Luis Garrido de la siguiente manera: "México no había tenido en el pasado una tradición de partidos políticos y en los años que siguieron al período armado de la Revolución mexicana, los diversos grupos que trataron de organizar partidos, según el modelo europeo occidental, tuvieron que enfrentarse

a muchos obstáculos, de los cuales el más importante fue probablemente el del caudillismo..."<sup>18</sup>

Los partidos políticos son importantes en la actualidad porque en las sociedades democráticas constituyen un importante medio de comunicación entre gobernantes y gobernados; por lo cual al decidirse a ser gobierno "...deben ofrecer diagnósticos de la realidad en la cual actúan, pero también propuestas viables a sus electores. La contienda por el poder debe adecuarse a mecanismos democráticos que dejen satisfechos al conjunto de los actores políticos y a la población electora."<sup>19</sup>

Los partidos políticos deben sentirse parte de un todo, en donde se acepte la existencia de los proyectos políticos de los otros partidos y el reconocimiento de que estos también pueden organizar a la sociedad; frente al juego político muchas veces se tiene como regla general que los programas políticos de los partidos de oposición tratan de predecir el fracaso del partido en el gobierno y aseguran que al llegar ellos al poder gobernarán mejor; señala Flechtheim, Ossip que el partido en el poder, en su programa político también contempla aplastar a la oposición; lo cierto es que ambos tienen en su ideología intercalados aspectos del pasado con los del presente "En este sentido estricto entendemos por programa político un documento que

---

<sup>18</sup> Luis Javier Garrido. "El Partido de la Revolución Institucional". 5ta ed. Ed. Siglo XXI. México 1989. p. 59.

<sup>19</sup> Leonardo Valdés. *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*. "Sistemas electorales y de partido". Tomo 7. Ed. IFE. México 1995. p. 28.

pretende explicar el carácter y objetivos de un grupo, partido o movimiento político."<sup>20</sup>

#### b) El Partido Revolucionario Institucional

Para entender al Partido Revolucionario Institucional es necesario comprender cual es su ideología, cuales han sido sus etapas y transformaciones en el tiempo hasta convertirse en lo que es hoy.

#### 1.- La ideología Revolucionaria

Comprender el proceso armado resulta complicado por la gran cantidad de hechos que se desarrollaron, por lo mismo es aún más complicado entender a la Revolución Mexicana transformada en ideología; para ello es necesario partir de dos hechos importantes, los cuales son puntos medulares para su comprensión.

Por un lado, el largo tiempo en que Porfirio Díaz ocupó la Presidencia de la República y su enfrentamiento con Francisco I. Madero y por el otro, las demandas de las comunidades para que las tierras fueran reivindicadas bajo el liderazgo de Emiliano Zapata.

Estos aspectos fueron el cimiento de la ideología que nos legó la Revolución Mexicana que tomó forma en las aspiraciones de los campesinos para liberarse de la pobreza y penurias en que se encontraban en ese entonces, haciendo

<sup>20</sup> Ossip Flechheim. en " *Teoría y sociología crítica de los partidos políticos*. Ed. Anagrama. Barcelona 1980. p. 83.



suyos aquellos elementos que les permitiera vivir con dignidad.

La solución al problema agrario pareció tomar dirección durante el gobierno de Venustiano Carranza, quien dio a conocer la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, la cual tenía la intención de atender la desigualdad en el campo; esta ley fue importante porque se convirtió en el eje que conformó el artículo 27 constitucional, donde se estipulaba que la tierra debería de ser de quien la trabajara, además fue el cimiento de los principios y estatutos del nacimiento del Partido Nacional Revolucionario.

La vigencia de los principios revolucionarios están en debate debido a la creación de un nuevo proyecto de nación, e incluso intelectuales como Lorenzo Meyer señalan que la primera muerte que tuvo la Revolución mexicana fue cuando a partir de las condiciones que se generaron con la segunda guerra mundial, la élite política del país manifestó optimismo y seguridad bajo el gobierno de Miguel de la Madrid, poniendo en la práctica un modelo económico que se sustentaba en una industria altamente protegida.

Esto fue detectado por personas como Jesús Silva Herzog y Daniel Cosío Villegas, que advirtieron vicios en el proceso político, lo cual implicaba una crisis de tipo moral en donde los objetivos que se intentaban alcanzar a partir de 1910 no eran defendidos por los gobiernos.

La Segunda muerte se manifiesta cuando se hace insostenible el subdesarrollo con la existencia de empresas

públicas y privadas corruptas e ineficientes en un mercado pobre y protegido internacionalmente; Lorenzo Meyer la ubica históricamente cuando desaparece la guerra fría y cuando sucumbe el socialismo ante el capitalismo.

Por su parte, Romeo Flores señala que los principios revolucionarios se encuentran inmersos entre dos ideas de nación, en donde el nuevo modelo de desarrollo advierte que en época de crisis tiende a favorecer a los grupos más poderosos y en donde el capital industrial debilita al Estado.

Ignacio Sosa al realizar un análisis sobre el discurso político contemporáneo señala que actualmente se inicia con la defensa de la Revolución y concluye señalando que el sistema democrático es el único capaz de evitarlo, para justificar el discurso político actual, "El discurso nacional revolucionario estuvo vigente por casi sesenta años, 1920-1980, lo cual significa que prácticamente toda la población adulta mexicana estuvo a él sujeta durante toda su vida.

Como todos los discursos de larga duración, éste paso a formar parte de la vida cotidiana de los ciudadanos. El orden defendido por el discurso tenía una respuesta para la mayor parte de los problemas que aquejaban a la sociedad en ese periodo."<sup>21</sup>

Debido a que se retoma el problema de la tierra para crear la ideología de la Revolución es pertinente analizar a

<sup>21</sup> Ignacio Sosa. "Ensayo sobre el discurso político mexicano". Ed. Porrúa. México 1994. p. 114.

Adriana López, quien hace una serie de reflexiones acerca del problema agrario, señala que a partir de 1990 se maneja el fin de lo que implicaba la Reforma Agraria, es decir, el estado ya no se responsabilizó del desarrollo rural e incluso se debate acerca de la posibilidad de eliminar el ejido para fomentar la inversión privada.

Con esto se manejan dos criterios evidentes, por una parte la autosuficiencia alimentaria, que es un aspecto que se empieza a observar como del pasado, y por otro lado, la desnutrición, la cual es vista como un problema que se puede resolver sólo si las autoridades fomentan la solidaridad con los que menos tienen.

Adriana López señala que posiblemente en materia de agro no se haya avanzando mucho, pero lo que sí es un hecho es la existencia de una transformación en el aspecto político e ideológico.

Actualmente las tesis anticampesinas han permeado los sectores más amplios de la población, manejando aspectos que postulan el desarrollo rural; además los productores agropecuarios, campesinos, ejidatarios, jornaleros, comuneros, solicitantes de tierras y desempleados, son conceptos que se han ido transformando hasta convertirse en "los que menos tienen".

1970 fue un año que se caracterizó porque los solicitantes de predios se lanzaron a ocuparlos en todo el país; durante el gobierno de Echeverría no se hicieron desalojos indiscriminados, se promovieron nuevas

afectaciones y se reagruparon las centrales campesinas oficiales.

López Portillo declaró que era el final de la Reforma Agraria señalando que ya no había tierras por repartir y se reformo la legislación vigente protegiendo a latifundios y ganaderos independientes; la intervención de los militares y la policía en los desalojos se hizo con lujo de violencia como correctivo que permitiera ser un castigo ejemplar; en 1980 la solicitud de tierra se resolvió rápidamente con negativas.

En 1982 los problemas en el campo se manejaron como regularización de la tenencia de la tierra; en relación a la propiedad privada los propietarios se ampararon sin importar que sus límites se excedieran a lo que marca la ley; además se hicieron modificaciones al artículo 127 constitucional para que los gobernadores, ante la demanda de tierra se negaran y otorgaran certificados de inafectabilidad.

Otros cambios en las leyes propiciaron la desincorporación del régimen comunal o ejidal de las tierras en donde existían asentamientos humanos e industriales.

Entre los múltiples problemas existentes en el campo se pasó por alto los que existían entre latifundistas y campesinos y se enfocó a estos últimos dotándolos de certificados de derechos agrarios a quienes estuvieron adscritos a un ejido y tuvieran una parcela, quienes tenían tierra eran despojados con la excusa de que no estaban dedicados al cultivo y se les entregaban a los que

solicitaban tierras "Se repartieron a los campesinos tierras que ya eran de ellos."22

En 1984 se intensificaron enfrentamientos y represiones disfrazadas para evitar responsabilizar al gobierno y lograr desarticular los movimientos campesinos.

Actualmente la apertura comercial presenta aspectos como: alinear los precios de los granos básicos con los que existen al otro lado de las fronteras; reducción de la intervención del Estado en los mercados agrícolas; disminución de la adquisición de granos básicos por parte de órganos públicos.

Ante estas actividades se observa un panorama en el campo en donde impera la falta de créditos, no hay una infraestructura que garantice las pérdidas u otros mecanismos para garantizar la calidad de la cosecha, como agroquímicas o semillas mejoradas, se sufre una carencia de maquinaria; existe una desventaja que posiblemente no puede enfrentarse con la competencia capitalista. Adriana López señala que ante las condiciones en que se encuentra el campo mexicano, la ideología revolucionaria parece estar sustituyéndose por la política norteamericana de "Hágalo usted mismo".

La ruptura histórica es definitiva con el cambio de un nuevo proyecto de nación en donde las fuerzas populares del campo han sido muy maltratadas y por lo tanto hay una fragmentación de las fuerzas organizadas que pudieran

<sup>22</sup> Adriana López, "Crisis y sujetos sociales en México", Ed. UNAM-Porrúa, México 1992, p. 153.

enfrentar los problemas, debido a la represión de las autoridades estatales; así como el crecimiento de una ideología anticampesina en las altas esferas de gobierno, de tal manera que se puede contemplar la nula vigencia de los principios revolucionarios, los cuales se encuentran latentes en los sectores sociales más necesitados.

## 2.- El Partido Nacional Revolucionario

Con el asesinato de Álvaro Obregón el país entra en una profunda crisis política, lo cual aprovechó Plutarco Elías Calles para estructurar un sistema que le permitiera asegurar un poder personal, para empezar él mismo se descartó como posible candidato a ocupar la presidencia de la República, logró que el candidato fuera un amigo de los caudillos pero no un caudillo, éste fue Emilio Portes Gil (1928-1930).

Calles dio por terminada la época de caudillos y señaló que se inició la era de las instituciones, además entendió que era necesario crear un partido que aglutinara a los partidos locales, pero cuando fundó el Partido Nacional Revolucionario (PNR) tuvo una gran resistencia, debido a que estaban en su contra algunos insurrectos como eran los militares que en sus regiones eran caudillos locales; el Partido Laborista Mexicano y el Partido Nacional Agrarista.

"El Partido Nacional Revolucionario adoptó una ideología y una retórica constitucionalista, nacionalista, agrarista y obrerista. También denunció cualquier doctrina

extraña' aludiendo a los comunistas. Impuso una doctrina moderna con proyectos de reforma agraria, industrialización nacional, educación..."<sup>23</sup> entre otros.

Calles preveía que PNR era una necesidad para cohesionar y unir a todos aquellos grupos que existían en todo el país; la estructura del partido lograba aglutinar a un grupo central encargado de orientar la economía, así como de asumir el poder y tratar de mantener los preceptos revolucionarios legitimando a la investidura presidencial y evitar que cualquier grupo localista se la adjudicara, es decir, se da inicio a lo que se conoce como institucionalización del poder.

El Proyecto político del Partido Nacional Revolucionario tenía como intención darle continuidad a los principios que trazó la Revolución mexicana, los cuales se referían a la reparación del orden económico y cultural del proletariado, tanto en el campo como en la ciudad, se contemplaba respetar a la Constitución Política, al sistema democrático, forma de gobierno, libertad del sufragio y de los comicios.

El PNR garantizó la estabilidad política. Como producto de sus actividades se comprometía a apoyar a la mujer en las actividades cívicas, se comprometía a mejorar el medio social mediante la comunicación a las masas populares, velar "... por la formación y cumplimiento de las leyes que constituyen una garantía de los derechos del proletariado,

<sup>23</sup> Pablo González. "El Estado y los partidos políticos en México". Ed. Era 2da reimpresión. México 1990. p. 113.

hasta ahora menoscabados por la superioridad de los explotadores sobre los explotados."<sup>24</sup>

Además resaltaba el respeto a los preceptos que se encontraban asentados en el artículo 27 y 123 constitucional, así como la ley del 6 de enero de 1915, cuidando el espíritu nacionalista y humano.

La intención era hacer de México un país grande y prospero, elevando la cultura y economía de los trabajadores de las ciudades y del campo, se intentaba establecer normas jurídicas que permitieran proteger y civilizar a los indígenas del país, bajo la lógica que sólo de ésta forma podrían ser aceptados en condiciones de iguales y pudieran incorporarse a las actividades de la vida nacional.

En lo relacionado a la soberanía se manejó el principio de respeto a la autodeterminación de los pueblos; existía el compromiso de los gobiernos surgidos de la Revolución de esforzarse por la reconstrucción nacional, esto se tenía que observar en el saneamiento de las finanzas públicas.

El PNR tenía por objetivo dar a la nación una solvencia moral y material mediante la estimulación de la actividad productiva del país.

### 3.- El Partido de la Revolución Mexicana

La situación económica ocasiono que se crearan movimientos agrarios y obreros, medios con los que la población se manifestó en forma violenta y espontánea, la

<sup>24</sup> "Historia documental del PNR-PRI". Ed. ICAP. México 1981-1989. Tomo 1. p. 57.



cual era dirigida al reparto agrario y a las huelgas ilegales.

"La transformación del Partido Nacional Revolucionario en Partido de la Revolución Mexicana obedeció a una política de las clases trabajadoras, sus organizaciones y coaliciones. Fue también resultado de una respuesta de las directivas políticas y militares a las acciones de las masas"<sup>25</sup>. En 1933 se inicia el proceso para elegir candidato del PRM, la población manifestaba preferencia por un general del ejército de origen campesino y que estuviera consciente de las formaciones obreras. Los líderes de los movimientos populares apoyaron a Lázaro Cárdenas.

Calles veía en Cárdenas a un aliado fiel y lo apoyó para que fuera candidato a la presidencia; una vez en el poder el presidente Cárdenas (1934-1940) se dio cuenta de que las masas tenían toda la fuerza para exigir lo prometido durante su campaña, por lo cual se enfrentó a Calles, quien intentaba manipularlo a través del PNR, ante esta situación Cárdenas obligó a Calles que renunciara con todo su gabinete.

Las nuevas movilizaciones querían formar un partido político pero se les exigió que no realizaran esto porque era el PNR quien debería organizar a la sociedad "La clase obrera y los campesinos formaron demandas de salarios, derechos sociales y tierras. Estas demandas fueron satisfechas a un alto grado, muy superior a todos los

<sup>25</sup> Pablo González, op. cit. p.114.

precedentes. En cambio los generales campesinos y la incipiente burocracia política exigieron el control de los centros del poder."<sup>26</sup> Esto y el proyecto nacionalista reforzaron una gran alianza entre sociedad y gobierno.

El Partido Revolucionario Mexicano (PRM) surge cuando diversas organizaciones logran aglutinarse conformando una gran alianza, incluyendo al Partido Comunista Mexicano (PCM) que hasta entonces había vivido en la clandestinidad. En febrero de 1937 la Confederación de Trabajadores de México, la Confederación Campesina Mexicana, el Partido Comunista Mexicano y el Partido Nacional Revolucionario habían firmado un pacto de Frente Electoral Popular. "El Frente Electoral Popular fue fuente de acuerdos, convenios, disciplina; generó una ideología unitaria, formulada en términos nacionalistas y marxistas."<sup>27</sup>

Como se puede observar, el poder de Cárdenas era hegemónico y propuso transformar al PNR, en un partido que aglutinara a todos los trabajadores.

Para 1938 se logra firmar el Pacto Constitutivo del Partido de la Revolución Mexicana. Debido a que la creación del PRM fue producto del esfuerzo de las diversas organizaciones que lograron conformar una alianza fuerte, no existía la obligatoriedad de agrupar a los trabajadores que se encontraban al servicio del Estado como en su momento, lo hizo el Partido Nacional Revolucionario.

---

<sup>26</sup> ídem, p. 117.

<sup>27</sup> ídem, p. 119.

El PRM se fundó bajo un pacto de unión y solidaridad que fue integrado por las agrupaciones campesinas, obreras, elementos militares y contingentes populares, formándose así en cuatro sectores.

Entre los aspectos que integran el programa político del Partido de la Revolución Mexicana se encuentran el respeto al sistema democrático de gobierno, reconocimiento de la lucha de clases para lo cual se comprometía a preparar al pueblo y así poder transitar al régimen socialista.

En lo relacionado con la mujer, se intentaba rectificar la situación de inferioridad que hasta ese momento se había manifestado, mediante una serie de acciones como la de aplicar la igualdad con el hombre en el trabajo, en los derechos civiles y políticos, así como las mismas oportunidades para una formación profesional y cultural.

El PRM se comprometía a elevar económica, intelectual y moralmente al sector campesino y encaminarlo a una economía agrícola colectiva.

Respecto a el caso de los indígenas, el partido se comprometía a apoyarlos para lograr un desarrollo económico-social; además reiteraba el apoyo para la emancipación proletariada con el fin de alcanzar la justicia social mediante la capacitación de los trabajadores en escuelas técnicas.

Asimismo el PRM se comprometía a coordinarse con el gobierno para aplicar mecanismos como: sistemas de

cooperativas, casas cómodas y limpias con rentas mínimas, con la intención de apoyar al proletariado.

En cuanto a la comunicación proponía, impulsar pequeños programas para lograr su desarrollo; al referirse a la educación, el PRM señala en sus documentos básicos que, quien llegara al poder debería de garantizar ser el rector de una educación con tendencias socialistas como lo estipulaba el artículo tercero constitucional.

En su preocupación por mantener un equilibrio en la convivencia social, reiteraba una serie de consideraciones que le permitían desarrollar una buena administración de justicia. En el ámbito internacional se manejaba el respeto a la soberanía; en lo concerniente al ejército se intentaría darle su reivindicación; con relación a la juventud, atenderla.

Se puede decir que fue un proyecto político nacionalista, impregnado de las condiciones ideológicas de la época como es el caso del socialismo.

Tiempo después, apoyado por la CTM, logra llegar a la presidencia Manuel Ávila Camacho (1940-1946), el cual reforzó el control político sobre los trabajadores y sustituyó, el proyecto socialista.

Cuando Ávila Camacho llegó a la presidencia de la República se puso en práctica un plan económico en donde se desarrolló el capitalismo de Estado, en el cual se aplicaba la sustitución de importaciones, industrialización, reforma a la educación socialista, apoyo a la iniciativa privada y

el control a lo que los preceptos marxistas señalaban como la lucha de clases, deja de hablarse de un caudillismo e incluso el discurso oficial revolucionario cambia.

Es en 1940 es cuando Ávila Camacho desaparece al sector militar del PRM y se empieza a observar debilidad en los sectores.

Ávila Camacho se propuso cambiar al PRM y es cuando funda el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el cual tenía como objetivo, luchar y defender las instituciones existentes, además hacía hincapié en que la Revolución mexicana se convertía, desde ese momento, en una institución que estaría a cargo del gobierno.

El 18 de enero de 1946 nació el PRI y es también cuando los obreros dejan de tener representación proporcional en todos los niveles y cargos.

El lema del PRI se convierte en democracia y justicia social, y como ideología maneja los principios de la Revolución mexicana, entre los principales puntos del programa político del naciente PRI se contemplaba el respeto al sistema democrático del gobierno; el reconocimiento de las conquistas alcanzadas por la sociedad para mejorar y dar paso a lo que se conoce como justicia social, "... los ideales de la revolución mexicana han ido cristalizando en instituciones que forman ya parte integrante de la vida nacional, porque han enraizado en la conciencia pública, y que tales instituciones deben de mantenerse y perfeccionarse. Entre ellas se encuentra el ejido al derecho

de los trabajadores para organizarse sindicalmente y para defender sus conquistas, el derecho del contrato colectivo..."<sup>28</sup>

Consciente de la existencia de los manejos administrativos, el partido se comprometía a intervenir para realizar actividades de depuración en la AP, que garantizaran moralidad en los servicios; a fomentar campañas educativas orientadas a impulsar la educación cívica y la preparación política; se da el reconocimiento a la lucha de clases como un impulso que beneficia a los trabajadores, así como la igualdad del hombre y la mujer ante la ley; además el partido se comprometía a atender en todos los ámbitos a los campesinos, obreros e indígenas, es decir, intelectual y técnicamente para su formación personal y económica;

Se plantea la colaboración con el gobierno para la creación de un sistema cooperativista tendientes a mejorar la economía del país. El PRI también reitera apoyar a las masas populares con casas dignas, con alquiler mínimo e impulso al programa de comunicaciones.

En lo referente a la educación, ésta deja de ser socialista para convertirse en otra de criterios más avanzados, más acorde con los nuevos tiempos; se reitera el pugnar por una buena administración de justicia; en lo relacionado con la soberanía, continúa la política de respeto a los pueblos, así como en que al ejército ya no se trata de reivindicarlo sino de mejorarlo técnica y

<sup>28</sup> "Historia documental del PRI", Ed. ICAP, México 1981-1989. Tomo 1, p. 55.

económicamente; al sector juvenil no sólo se trataba de entenderlo, sino que es reconocido para que demande sus derechos; además se le impone a todos los mexicanos la obligación de recibir instrucción militar.

**c) Breve reseña de la Administración Pública (1928-1996)**

Este apartado tiene como objetivo dar un bosquejo general de las actividades que caracterizaron a la AP hasta nuestros días.

1928 es un año en donde el país entra en una profunda crisis política debido al asesinato de Álvaro Obregón, Calles pone en práctica una estrategia para gobernar al país por medio de las leyes, instituciones, entendiéndose como instituciones a los partidos políticos, es decir, la creación de un partido al servicio del Estado, o un partido absorbido por el Estado.

Este hecho propicio un cambio en el orden político y social debido a que se declara el fin de la época del caudillismo y surgimiento de las instituciones.

La creación de un partido político nacional unificaría a los diversos partidos regionales y grupos de poder existentes que abanderaban lo agrario, lo socialista o cualquier ideología a pegada a estos dos conceptos; por ello la aglutinación de varias corrientes fue inminente ante instrumentos creados por Calles, el cual permitía preservar al control del gobierno.

Mediante la creación del Partido Nacional Revolucionario Calles logró que su influencia prevaleciera en relación al presidente en turno, es decir que estuvo "... por encima de los presidentes. En el ejercicio de su fuerza empleó la necesaria ambigüedad en las formas para que operaran otras instituciones, como el Congreso o el presidente"<sup>29</sup> además al frente del Partido Nacional Revolucionario, Calles se llegó a encargar de las elecciones, sustituyendo de estas funciones a la Secretaría de Gobernación "Actuó como representante de las fuerzas populares organizadas en el Gobierno y por el Gobierno. Empezó a imponer decisiones distantes y más impersonales...También impulsó las bases de una lealtad personal institucional..."<sup>30</sup>

Cuando inicia el gobierno de Emilio Portes Gil (1928-1930) que se creó el Partido Nacional Revolucionario, con el suficiente tiempo para organizarlo, y elegir a un candidato presidencial y poder realizar la campaña electoral.

Con Portes Gil se resolvió el problema de los cristeros pues Calles no le dio solución en su momento; decreto la ley que permitía darle la autonomía a la Universidad Nacional de México; se desarrollaron los códigos penales y civiles, así como de imprenta; organizó a los trabajadores del campo y la ciudad; hizo cumplir la Ley Federal del Trabajo.

---

<sup>29</sup>Enrique González. op. cit. p112

<sup>30</sup>idem p. 113



De la misma forma creó la Asociación Nacional de Protección a la Infancia, impulsando la formación de la Carta Agrológica de la República, habilitó escuelas agrícolas; dio continuidad a la obra de irrigación; estableció el servicio industrial y prevención social; en materia de prevención médica realizaron campañas nacionales contra el mal del pinto, la oncocercosis y el alcoholismo.

A principios de febrero de 1930 Ortiz Rubio llega a la presidencia y es cuando se institucionaliza la figura de Calles, que fue conocido como "el jefe nato" o "jefe máximo de la Revolución".

El gobierno de Pascual Ortiz Rubio se caracterizó porque se aplicaron ampliamente garantías y libertades de los ciudadanos; surge el Departamento Agrario Público y el Código Agrario, se le da continuidad a la dotación de tierras para los campesinos; se promulga la Ley sobre Planeación General de la República; surge el Consejo Técnico de Educación Rural; se esforzó Ortiz Rubio para que se ampliara la educación al pueblo.

En los hechos, las comisiones acudían primero a ver Calles y después al presidente, además acudía a las juntas del gabinete con la idea de que éste acto de presencia eran un derecho que se había ganado.

Debido a la gran influencia que tuvo Calles desde 1929 a 1939 a este periodo se le conoce como el maximato.

Ortiz Rubio presentó su renuncia el 2 de septiembre de 1932 y es cuando se asigna como presidente provisional a Abelardo Rodríguez (1932-1934).

Durante el mandato de Abelardo Rodríguez se estableció el salario mínimo, también se continuó con el reparto agrario, así como la construcción de casas-habitación para obreros; se inician actividades en Nacional Financiera y el Banco Nacional Hipotecario de Obras Públicas; se le dio impulso a las industrias nacionales por medio de préstamos con la intención de reducir las importaciones y aumentar las exportaciones, también se creó un proyecto para un ministerio que coordinara la planeación económica y estatal en 1933.

Algo que sin duda caracterizo a los tres anteriores gobiernos fue la crisis económica de 1929, la cual comenzó en Estados Unidos y se extendió al resto del mundo, los efectos de ella, se manifestaron más duramente en países exportadores de materias primas que en los industrializados.

Sus efectos consistieron en "...especulación desmedida y desenfrenada de los monopolios, la caída vertical de la demanda y los precios y el desplome del sistema monetario, financiero y comercial del capitalismo, cuyas consecuencias no se podían esconder, como era por ejemplo el aumento de la desocupación en todo el mundo."<sup>31</sup> Aspectos que en México se manifestaron.

---

<sup>31</sup> Francisco Nava. "Bases históricas de la economía mexicana 1810-1982". Ed. Latinoamericana. México 1983 p.165

En 1932 la economía mexicana empieza a recuperarse debido a las medidas tomadas por los países desarrollados como es el caso de E.U. y Gran Bretaña y es en 1934 cuando se considera que finalizó la crisis.

En este mismo año Lázaro Cárdenas llega a la presidencia y puso en marcha el Plan Sexenal, con el cual pretendía que el país se recuperara de la crisis por completo e impulsa una política de desarrollo a largo plazo que consistía en dar atención a los obreros y campesinos, los cuales apoyaron aún más al presidente; con la política nacionalista se logró recuperar los monopolios y consorcios que estaban en manos de extranjeros, tal es el caso de la nacionalización de los ferrocarriles, realizada en 1937, y la expropiación de los bienes de las empresas petroleras; además la Reforma Agraria que se inició en 1934 crea una estructura para distribuir la tierra privada y ejidal; se organizó el gasto público; es intensificada la construcción de las obras de infraestructura; surge el primer estatuto jurídico que protege al trabajador al servicio del Estado; surge Nacional Financiera, Altos Hornos de México, el Banco Ejidal con políticas crediticias, el Banco de Comercio Exterior, el Banco del Fomento Obrero y se estimula la creación de la Confederación de los Trabajadores de México (CTM).

De entre las diversas actividades que caracterizaron al gobierno de Cárdenas es sin duda de gran importancia la política aplicada en el campo mexicano, la cual consistió en

la destrucción del latifundio, convirtiendo al ejido en la transformación económica y política del campo, para ello se creó un Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, el cual tenía como objetivo centralizar las decisiones agrarias y así garantizar la instrumentación de una política integral creando un mercado interno introduciendo nuevos instrumentos que propiciarían el mejoramiento de las condiciones de los campesinos.

En el aspecto político Cárdenas logra liberarse de la influencia de Calles en 1935

Otro factor importante del gobierno de Cárdenas fue la organización de la sociedad desde el gobierno a las masas a través del partidos oficial. (Ver. pag. 38)

A partir de 1940 a 1970 es la etapa que se conoce como desarrollo estabilizador "La base sustantiva del mismo, fue el crecimiento del sector agropecuario que permitió satisfacer la demanda de productos alimenticios y el suministro de materias primas para la industria, generalmente a precios 'subsidiados' que permitieron un desarrollo acelerado del sector secundario."<sup>32</sup>

La industrialización fue una actividad propia para impulsar dicho modelo, la cual estuvo acompañada del estallido de la Segunda Guerra Mundial.

El Presidente Manuel Ávila Camacho al resentir los problemas económicos que ocasionó la guerra llevó a cabo una política cambiaria para frenar la inflación e impulsar el

<sup>32</sup> Idem. p. 167.

desarrollo, su gobierno duró de 1940 a 1946, además participo en la guerra enviando al Escuadrón 201 del ejército mexicano.

En 1940 se crea la Dirección de Campos Experimentales para realizar investigaciones agrícolas.

En 1941 el gobierno intenta fortalecer su relación con las empresas y se crea la Confederación Nacional de Cámaras de la Industria (CONCAMIN) y la Ley de Cámaras de Comercio y de industrias, la cual dividió por ramas las actividades de la organización industrial; durante este mismo año se reforma por ley el Consejo Nacional de Economía por Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos el cual funciono como un cuerpo de asesores y tenia como tarea principal estudiar aspectos concernientes a la actividad económica.

"En 1943 se expidió el Código Agrario, cuyos principales básicos eran mantener y respetar las instituciones fundamentales y el derecho de los campesinos; aumentar la superficie de las parcelas ejidales y ampliar las existentes."<sup>33</sup> entre otros aspectos relacionados directamente con el ejido, además se suscriben convenios de cooperación técnica con la Fundación Rockefeller por medio de la Oficina de Estudios especiales.

Al iniciar su mandato, Miguel Alemán Valdés gozó de un gran respaldo popular, pues ya se había superado la etapa

---

<sup>33</sup>Maria del Carmen Pardo La Modernización Administrativa en México. Ed. Colegio de México. 1 era. reimpression. México 1995. p. 66.

difícil de la guerra y es cuando se observa un futuro industrializado.

En este periodo es cuando se transforma la política nacionalista al reformarse una parte del artículo 27 constitucional y el Código Agrario, fomentando los latifundios y frenando el reparto de tierras; el país es dirigido a un desarrollo capitalista pensando que sólo así se salvaría del atraso económico.

En este período de gobierno se caracteriza porque al finalizar surgen de la AP, funcionarios millonarios; el crecimiento económico no benefició a todos, sólo a unos cuantos; los campesinos se volcaron a las ciudades y los obreros que se atrevieron a exigir mejores condiciones de trabajo, sufrieron la represión.

Adolfo Ruiz Cortines, al iniciar su gobierno y observar los despilfarros hechos por la anterior administración decide adoptar una política de restricción económica y fortalecimiento del gasto social.

En 1953 con la finalidad de garantizar créditos para el desarrollo industrial surge el Fondo de Garantía y Fomento de la Mediana y Pequeña Industria.

"De 1940 a 1952 el número de empresas pasó de 57 a 158 y se había acreditado ante la sociedad como base de la política industrial e instrumentos capaces de dar forma al régimen de economía mixta, en el que se perfilaba la

división de tareas entre los sectores públicos y privados."34

Con Adolfo López Mateos se da un aumento en el gasto público y para llevar a cabo un control en las empresas públicas así como en las instituciones descentralizadas, se crea en 1959 el Comité de Importaciones del Sector Público; en 1960 surge una Comisión Asesora Permanente con el objetivo de estudiar los planes y programas básicos del Gobierno Federal; en 1961 se establece la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para tener un control estricto a fin de evitar inflaciones en los créditos solicitados al exterior por las empresas descentralizadas u organismos de participación estatal, señala María del Carmen Pardo que durante este mismo año el 98% de los emplazamientos a huelga fueron resueltos antes de estallar debido al mejoramiento de las relaciones entre obreros y patrones.

"Es innegable que las adiciones y modificaciones en la estructura central de la administración pública fueron importantes, porque con ellas se modernizaron deliberadamente los procedimientos administrativos para fortalecer la acción rectora del Estado, que procuraba el equilibrio entre el desarrollo económico y ampliación de programas sociales para que no aparecieran fisuras que podría debilitar la estabilidad política lograda..."35

---

34Idem  
35Idem. p.112

A partir de 1960 la participación del Estado en la economía y el crecimiento del sector paraestatal propiciaron la creación de la planeación como un recurso para fortalecer aquellas medidas tomadas por el Estado; es en este tiempo cuando la burocracia se convierte en la intermediaria entre el gobierno y la sociedad.

Durante este sexenio se crea el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI); se construyen diversos sanatorios y centros sociales del IMSS, entre los cuales se encuentra el Centro Médico Nacional en el D.F., y el centro vacacional Oaxtepec; se inaugura la Unidad de Escuelas Profesionales de Ingeniería del Instituto Politécnico Nacional; se inicia la construcción del Anillo Periférico, el Museo Nacional de Antropología e Historia, Teléfonos de México y compañías mineras y metalúrgicas.

A pesar de las actividades realizadas durante este sexenio, el gobierno de López Mateos se caracterizó por continuar el endeudamiento externo y la corrupción administrativa.

Cuando Gustavo Díaz Ordaz llega a la presidencia (1964-1970) aplica un gobierno duro y enérgico, prueba de esto fue el movimiento estudiantil de 1968, pero realizó obras de ferrocarriles, electrificó gran parte de la nación, creó el Instituto Mexicano del Petróleo, dio continuidad al reparto agrario, continuó con el proceso de industrialización, realizó obras de comunicación social mediante las telecomunicaciones y una red de micro ondas a nivel



nacional, así como el impulso al Sistema de Transporte Colectivo; Señala María del Carmen Pardo que " Se inicio entonces hacer un examen riguroso de la administración , porque se requería una planeación técnica que granizaría el mejor uso de los recursos gubernamentales, mediante la jerarquización óptima del gasto público. Era necesario coordinar, mediante la planeación, numerosas dependencias, entidades y organismos públicos. Planeación y programación se convertían en referentes indispensables del proceso de modernización administrativa."36

Con Luis Echeverría Álvarez se maneja el postulado de Desarrollo Compartido que tenía por objetivo corregir las distorsiones de la planta productiva que se había hecho incapaz de absorber la mano de obra creciente e impulsa la descentralización industrial para reactivar la economía de la provincia, por lo cual se otorgaron créditos a campesinos, pequeños propietarios, ganaderos y se trató de introducir nuevos métodos de producción como máquinas y fertilizantes.

Se inició la construcción del Sistema de Drenaje Profundo en el D.F., el Circuito Interior que se inicia en 1972 y se termina en 1976; se diseñó y construyó la carretera Transpeninsular Benito Juárez, las plantas de la angostura Chocoasén y Pénitas en el Estado de Chiapas; la Siderúrgica Lázaro Cárdenas - las Truchas en Michoacán la primera etapa en 1976 ; se estableció la agroindustria en

---

36Idem. p.113

diversos lugares del país; se nacionalizó Teléfonos de México; es duplicada la capacidad eléctrica en el país y son construidas casas-habitación para los trabajadores por medio del Infonavit y el ISSSTE.

"Entre 1968 y 1980 los gobiernos favorecieron la estabilidad política que se había alcanzado en los años cuarenta, y procuraron controlar sectores importantes para dar impulso al desarrollo económico"<sup>37</sup>

Con la sustitución de importaciones se inicia una estrategia que tenía por objetivo el crear altas de crecimientos pero surgieron problemas agrícolas e industriales y externos.

Con José López Portillo(1976-1982) se impulsaron dos programas:

1. La reforma administrativa para la cual fue expedida la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que proponía cambios profundos en la estructura administrativa para hacerla más eficaz y regular la actividad administrativa, se constituyo como un espacio de poder político autónomo al procesar las decisiones políticas de mayor importancia en el país

2. La reforma política contribuyó a desarrollar una ley de amnistía, actualizó el padrón electoral y el registro de nuevos partidos.

Según María del Carmen Pardo a José López Portillo le preocupaba la reforma administrativa pues el había dirigido

<sup>37</sup>Idem. p.39.

a la Comisión de Administración Pública como su titular; además intento que sus colaboradores más cercanos lo apoyarán para impulsarla de tal manera forma cuatro gabinetes especializados como fueron economía, asuntos agropecuarios, salud y comercio exterior.

José López Portillo pensó que era necesario hacer cambios y fortalecer a las instituciones en ese momento; por ello planteó el compromiso de mejorar la administración la administración pública de los servicios públicos.

"La nueva Ley orgánica , al incorporar la organización sectorial, reasigno funciones entre las secretarías de Estado y los departamentos administrativos cabeza del sector, a fin de evitar conflictos y duplicaciones. Existían por ejemplo, dos secretarías encargadas del fomento a la industria: la de Patrimonio Nacional (que apoyaba a la industria paraestatal) la Industria y Comercio (más ligada a la privada, aunque promovía la industria en general)..."<sup>38</sup>

La nueva Ley Orgánica fusionó diversas secretarías como la antes señalada nombrándola Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial para evitar duplicaciones.

De tal forma que el Departamento de Pesca, se convirtió en la Secretaría de Pesca; También surgió la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas con la finalidad de controlar los servicios de agua potable y alcantarillado; asimismo la Secretaría de Comercio para atender la comercialización de productos de consumo popular.

<sup>38</sup>Idem. p.199.

Es durante este gobierno que se aplica la descentralización de las funciones según lo establecido en la Ley orgánica.

"Las decisiones modernizadoras para la administración mostraron que eran necesario contar con funcionarios que tuvieran una formación más especializada, de la que carecían los políticos tradicionales; incluso el lenguaje de estos nuevos funcionarios era incomprensible para el resto de los cuadros..."<sup>39</sup>

Por ello se crearon aquellos grupos de poder que tenían como características se especialización en el manejo de la información "...lo que les permitió ascender en la escala de puestos y alejarse cada vez más del sistema de promoción, que tradicionalmente había sido el partido en el poder."<sup>40</sup>

Señala María del Carmen Pardo que la alta función pública ya no depende del PRI y que únicamente se detectan los militantes con sus resultados en campaña y elecciones, así como el control de los grupos corporativos y sindicales.

Señala el texto que otra de las medidas fue tratar de crear un sistema más moderno para organizar a los servidores públicos "Lo que se logró fue rediseñar el sistema de escalafón con base en una gran cantidad de datos recabados para que las funciones correspondieran a los puestos y establecer equivalencias entre ellos y el tabulador de salario."<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup>Idem. p. 120

<sup>40</sup>Idem.

<sup>41</sup>Idem. p. 123

María del Carmen Pardo resume en su análisis que ante la iniciativa del gobierno de crecer económicamente para distribuir los beneficios.

En la AP se observó que podría tener mucho más alcance en sus acciones de planeación y coordinación como un instrumento para dirigir la actividad gubernamental.

Por esto "La burocracia se convirtió en un poder dentro del poder, pero también fue protagonista y víctima de pugnas internas. Sus conflictos permitieron burocracias que impidieron que las tareas gubernamentales la racionalidad que necesitaban. Sin duda se procuró conseguir más eficacia mediante la programación, la presupuestación y la planeación, pero éstas retrocedieron ante decisiones inmediatas que favorecieron proyectos impulsados por algún grupo dentro de la burocracia..."<sup>42</sup>

Señala la autora que el gobierno al no poder distribuir la riqueza se legitimó su legitimidad y la sociedad empezó a dudar de la capacidad de los funcionarios y servidores públicos.

Se fusionaron dependencias como la Secretaría de Agricultura y Ganadería con la de Recursos Hidráulicos convirtiéndose en Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos debido a que realizaban actividades agropecuarias y forestales; el Plan Nacional de Desarrollo surge en 1980 "... Se produjeron varios planes sectoriales a nivel gobierno; el Plan Básico de Gobierno de 1976-82

<sup>42</sup>Idem. p. 124

serviría de antecedentes para que surgieran el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, los planes anuales del sector Agropecuario y Forestal, el Plan de Desarrollo Pesquero, los planes de la Vivienda, el Programa Nacional de Empleo y otros."<sup>43</sup> En términos generales el Plan Nacional de desarrollo 1980-1982 intentaba elevar la producción mediante el impulso de los planes que surgieron después de darse a conocer. "La modernización administrativa exigía conocimientos especializados más que alguna formación profesional. Estos funcionarios pertenecientes en su mayoría a familias burocráticas, no necesitaban ningún tipo de militancia partidista. La circulación de las elites gobernantes se da cada vez más dentro de la administración pública."<sup>44</sup>

Durante este gobierno hubo un crecimiento con inflación ya que llagaban recursos por la venta del petróleo lo que propicio un desequilibrio socioeconómico al confiar toda la economía a un sólo insumo. Al no poder solucionar la inflación se nacionaliza la banca dejando en una situación difícil al gobierno entrante.

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) se impulso el programa de Renovación Moral el cual tenía como vertiente principal modificar las actuaciones de los servidores públicos para que la sociedad confiara en sus autoridades.

---

<sup>43</sup>dem. p. 238

<sup>44</sup>dem p. 120

Se pone en marcha una política económica de tal manera que los particulares poco a poco han ido ampliando sus espacios de participación económica, pues se inicia la desincorporación de las empresas estatales y el Estado va reduciendo sus espacios de participación en la sociedad.

Esto implica realizar una serie de reformas de tipo legal como las hechas a la Constitución en el artículo 134 en donde se reguló el uso y manejo de los recursos económicos federales la cual estaba dirigida a realizar cambios profundos en la AP, así como tratar de recuperar la confianza de la sociedad en el gobierno y en la honorabilidad y credibilidad de los funcionarios; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue reformada y se estableció la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; se puso en marcha la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley de Planeación, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles; se estableció un acuerdo relacionado con obsequios, donativos y beneficios que reciban los servidores públicos; se impulsó la Ley Federal de Entidades Paraestatales, entre otras disposiciones.

En 1987, ante un movimiento especulativo internacional que afectó a la economía mexicana, Miguel de la Madrid establece un Pacto de Solidaridad Económica en donde intervinieron los representantes de los sectores obreros,

campesinos y empresarios, esto tenía como objetivo reducir la inflación y proteger a los más necesitados.

Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) al llegar a la presidencia de la República presenta un Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994 y establece que en relación al Sistema Nacional de Planeación, las entidades públicas registrarán sus propias funciones. Este gobierno continuó el proceso de desincorporación de las empresas públicas y restricción al gasto social ocasionando que día a día son más marcadas las divisiones entre los que tienen y los que nada tienen.

En el transcurso de este sexenio salinista se abanderó el postulado de Liberalismo Social e incluso hizo que lo adoptara el PRI como parte de sus documentos básicos.

El PND estaba fundamentado bajo tres acuerdos nacionales, como son: ampliar la vida democrática, alcanzar la recuperación económica mediante la estabilidad de precios y lograr el mejoramiento productivo del nivel de vida de los mexicanos; esto en vías de introducir al país en un proceso de modernización en donde la rectoría del Estado fue reducida substancialmente y se llevó acabo un proceso de desincorporación del sector paraestatal.

El país fue dirigido para entrar a un proceso de globalización en donde prevalece la competencia y el libre mercado, para ello se realizaron reformas constitucionales como la aplicada al artículo 27 y con base al cual surge la Procuraduría Agraria.



En este sexenio se creó el Programa Nacional de Solidaridad el cual atendía varios aspectos referentes a las necesidades de la población, queriendo convertir el programa en un respiro para aquellos que estaban más desprotegidos por el proceso de modernización en el que se sumió al país.

Este periodo terminó con un gran descrédito debido a la gran cantidad de denuncias de corrupción que se le hicieron a la familia Salinas tras el asesinato de José Francisco Ruiz Massieu.

Cuando Ernesto Zedillo llega a la Presidencia en 1994 bajo el lema Bienestar para la familia, se deja sentir una profunda crisis económica "Los 'errores de diciembre' desencadenaron un shock económico-financiero cuyo costo, de 70 millones de dólares, dejó postrado al país en una crisis sin precedente. Elevada inflación, cierre de empresas, mayor desempleo, endeudamiento externo y pobreza casi generalizada fueron las expresiones más significativas de la dramática debacle que frustró por muchos años la promesa zedillista de mejorar el bienestar familiar."<sup>45</sup>

"Dentro y fuera del país era absoluta la desconfianza en que el gobierno mexicano pudiera controlar por sí mismo la crisis ocasionada por la devaluación del peso. Los mercados financieros se desquiciaron durante los primeros días de la semana pasada y sólo la inversión del gobierno estadounidense logró calmar los ánimos de la comunidad

---

<sup>45</sup>EL Financiero. "Corrupción", 21 de julio de 1996. p.59. Sección Informe Especial

financiera . Había temor real de que la crisis mexicana se convirtiera en emergencia internacional."46

El lunes 9 de diciembre de 1994 cayó la bolsa mexicana -6.65%, el martes 10 de diciembre de este mismo año se desplomó la bolsa mexicana y arrastró las bolsa latinoamericanas. Ese mismo día subieron los cetes a un 55% lo que ocasionó que se fueran los inversionistas del mercado de valores buscando más seguridad financiera para sus dineros en otro mercado.

En un artículo de Keith Bradsher Publicado en el Universal analiza la crisis mexicana, señalando que México para atraer inversionistas elevó demasiado las tasas de intereses y creó un estrecho margen para el intercambio de la divisa; estrategia que entre 1991 y 1993 obtuvo resultados.

Pero "Los mexicanos gastaron el dinero en comprar en el extranjero mucho más productos de los que podía costear el país con los beneficios de sus exportaciones, soportando déficit comercial tres veces mayores que los mayores déficit estadounidenses de los años 80, considerando las proporciones de ambas economías."47

En febrero de 1994 la Reserva Federal de los Estados Unidos elevó sus tasas de interés lo que obligo a que muchos inversionistas a preferir el mercado de E.U. que al de México de cualquier manera la imagen del país era

46Acosta Córdova, Revista Proceso. "La desconfianza, el temor y la irritación, dentro y fuera del país envuelven al presidente". No. 950, 16 de enero de 1995. p.6

47Keith Bradsher, El Universal "La Crisis mexicana". 5 de enero de 1995. p. 4

desalentadora pues se encontraba inmerso en el temor de los desordenes sociales y la violencia política, lo que propicio que el ritmo de las inversiones disminuyeran hasta un 86% en sólo tres meses, el gobierno de México empezó hacer uso de sus recursos para sostener el peso.

"La regla empleada comúnmente por el F.M.I. y otras organizaciones económicas internacionales es que el déficit comercial de un país en desarrollo no puede ser superior a su índice de crecimiento económico, pues el crecimiento anual mexicano es de 1 a 3 % en los últimos dos años."<sup>48</sup>

Por ello el F.M.I. señala que si hubiera el gobierno mexicano continuado con la estrategia económica planteada por ellos no hubiera ocurrido ese desastre.

Señala el artículo que en 1993 los inversionistas extranjeros gastaban 6 veces más en aumentar sus carteras de valores mexicanos que para construir fabricas o comprar participaciones en compañías mexicanas.

"Poco antes de la caída, el gobierno había garantizado que cualquiera que deseara vender 100 nuevos pesos obtendría 29 dólares por ellos, o 29 centavos de dólar por cada peso. Si nadie más lo hacía el mismo compraría los pesos a este precio"<sup>49</sup>

Convirtiéndose el gobierno mexicano en el mayor comprador del peso; a finales de diciembre de 1994 las reservas del Banco de México eran de 6 mil millones lo que

---

<sup>48</sup>Idem

<sup>49</sup>Idem

obligó al gobierno a que el peso se negociará libremente en el mercado de divisas.

A partir de la devaluación que fue el 22 de diciembre de 1994 en los medios de comunicación se desarrollo una guerra en donde el gobierno saliente y el entrante se deslindaba de la responsabilidad de la crisis. En la Cámara de Diputados la oposición acusaba al PRI de la devaluación.

## CAPÍTULO II. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: INSTRUMENTO PARA PRESERVAR EL PODER DEL GRUPO EN EL PODER

### a) La Administración Pública como ciencia

Antes de abordar el tema de la AP como ciencia, es necesario reflexionar en torno significa del Estado y su relación con el gobierno.

El concepto de Estado ha sido analizado por varios autores, entre ellos se encuentra Vladimir Ilich Lenin, quien señala que "Cuando aparece ese grupo especial de hombres que no se ocupan de otra cosa que de gobernar y que para hacerlo necesita un aparato especial de coerción, de sometimiento de la voluntad ajena a la violencia -cárceles, destacamentos especiales, ejércitos, etc."<sup>50</sup>

Lenin describe en ésta cita la forma de dominación del Estado, así como a uno de sus elementos que lo integran: el gobierno; Este es el medio por el cual el Estado impulsa sus principales lineamientos políticos, económicos y sociales

G. F. Hegel en relación a este tema señala que "Una multitud de seres humanos solamente se puede llamar Estados está unidad para la defensa común de su totalidad (Gesamtheit) de (lo que se de) su propiedad."<sup>51</sup>

Hegel considera que ésta unidad implica la existencia de dos aspectos, por una parte, una organización que permita defender lo que es de la multitud, y por el otro, autoridades políticas comunes.

<sup>50</sup> V. I. Lenin. *Sobre el Estado*. T. 35. Ed. PRI. México 1975. p. 7.

<sup>51</sup> G. W. Friedrich Hegel. *El concepto del Estado*. T. 33. Ed. PRI. México 1975. p. 3

Por otra parte Omar Guerrero en su reflexión incluye, aspectos que enriquecen el concepto de Estado y lo define como "...es la organización política suprema que se levanta sobre la sociedad para someterla a su dominio, pero el Estado no solo asume una función política de dominio, sino también desempeña otras funciones: la económica, la ideológica y la administrativa."<sup>52</sup> es decir el Estado integra y armoniza a la sociedad en su conjunto.

El concepto de Estado es una abstracción que se maneja para analizar los elementos de un sistema político en una nación, entre los cuales se encuentra el gobierno y la administración pública.

Para explicarnos el concepto de gobierno nos basaremos en las ideas que vierten Norberto Bobbio y Mateucci Nicolo, quienes coinciden con la definición implícita dada por Lenin al principio de este capítulo, ambos exponen que el Estado, es "... el conjunto de personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de cierta sociedad. Es necesario añadir, sin embargo que el poder del gobierno estando ordinariamente institucionalizado, sobre todo en la sociedad moderna, está asociado a la noción de estado."<sup>53</sup>

Por lo que se puede observar, el gobierno es el conjunto de personas que dirigen a una sociedad determinada teniendo en cuenta un proyecto de nación, el cual para

<sup>52</sup> Omar Guerrero. "La administración pública capitalista". Ed. Fontana. México 1981. p. 39.

<sup>53</sup> Norberto Bobbio y Nicolo Mateucci. "Diccionario de Política". V. 2. Ed. Siglo XXI. México 1987. p. 743.

hacer cumplir este proyecto hace uso de una serie de aparatos propios, en donde la AP se convierte en el brazo ejecutor.

En relación a ésta última hay quien señala que no tiene características propias, pues éstas le son conferidas por el Estado es decir dominio y dirección, en síntesis la AP es el gobierno en acción. A través de ella se dirige el trabajo socialmente, combinado realiza funciones públicas variadas como "salubridad, orden público, represión policial, defensa, relaciones exteriores, obras públicas, producción, asistencia pública, etc., asume como dominio político, la regulación y el control de muchas actividades atribuidas a los particulares: industria, comercio, agricultura, Banca etc..."<sup>54</sup>

La función de la AP está dirigida a ejecutar el programa político, coordinar actividades que permitan alcanzar algún objetivo común o hacer posible la cooperación para lograr un beneficio colectivo.

La AP contribuye a cumplir los fines del Estado que se materializan en las instituciones y, en los cuerpos burocráticos que realizan actividades técnicas, profesionales y continuas.

"Las instituciones u organismos administrativos actúan dentro del contexto político, económico y social, como organizaciones que persiguen determinados fines, dividen el trabajo administrativo, combinan los recursos humanos,

---

<sup>54</sup>Omar Guerrero, op. cit. p. 190.

financieros y materiales para cumplir con sus fines y evalúan y controlan los resultados en un constante dinamismo y proceso de adaptación al medio."<sup>55</sup>

La AP contiene propiedades que la caracterizan como ciencia, estas son:

1. Necesidad: que es la relación de los fenómenos y hechos por un lado y la explicación o causa por el otro.

2. Universalidad: que se refiere a la amplitud de aplicación de esa relación.

3. Sistematización: la cual es un reflejo del orden observado en la realidad.

Además se apoya en un método, el cual se entiende como "... el procedimiento adecuado para conseguir un fin; en nuestro caso, la verdad. Su utilidad consiste en que ahora esfuerzo y da seguridad en la consecución de la meta."<sup>56</sup>

La AP es considerada como una ciencia social porque hace uso de un método propio de investigación, parte de lo abstracto a lo más concreto y viceversa, ya que el proceso histórico no tiene fin ni reposo; el método que es dialéctico se resume en cuatro puntos:

---

<sup>55</sup> Gustavo Quiroga Leos. "Organización y método en la administración pública" Ed. Trillas. México 1987. p. 33.

<sup>56</sup> Idem, p. 279.



1) La interdependencia de los fenómenos: los hechos económicos están vinculados entre sí, dependen unos de otros, por eso deben estudiarse en su conjunto y no en forma separada.

2) La dinámica: los fenómenos deben verse desde el punto de vista de su movimiento, desde que nacen hasta que desaparecen, durante todo este proceso.

3) el Salto cualitativo: el desarrollo no es un proceso de crecimiento simple, sino un movimiento progresivo, en que se pasa de lo simple a lo complejo, por eso en determinados momentos se reproducen cambios cualitativos.<sup>57</sup> y

4) la ley de la unidad de los contrarios: en donde los fenómenos presentan contradicciones internas y externas, éstas últimas son las que originan cambios.

La AP al hacer uso de su método propio de investigación hace constar que tiene como su objeto de estudio todo "...aquello que obliga al Estado a beneficiar a la sociedad, a saber, lo relativo a la subsistencia, la existencia y el buen vivir de los miembros de la sociedad."<sup>58</sup> por lo tanto, su campo de acción es muy vasto.

En nuestros días se halla mezclada con la administración privada, o es influenciada por esta, es por ello que "... desde finales del siglo XIX, al presente, se perdió la ciencia de la administración; probablemente la guerra civil

<sup>57</sup> Gabino Fernández Serna, Omar Bonilla, et. al. "Economía Política. Principios y aplicaciones". 12va. ed. Ed. IPN. México 1987. p. 37-38.

<sup>58</sup> Omar Guerrero, "Introducción a la administración pública" Ed. Harla. México 1985. p. XXIX.

desatada en 1910 sacudió tanto al país y transformó de tal manera a la sociedad, que el antiguo régimen desapareció con sus ideologías sustentadoras entre ellas las relativas a la reproducción intelectual de la ciencia de la administración"<sup>59</sup>

En general, el surgimiento de la AP se da en Prusia en los principios del siglo XVIII con el estudio de las ciencias camerales y su más representativo expositor fue Juan Enrique Von Justi; en el caso de la moderna ciencia de la administración tuvo a su más claro cultivador en la figura de Carlos Juan Bautista Bonnin, sus trabajos inspiraron a diversos pensadores de Francia, España e incluso en México.

Como por ejemplo Luis de la Rosa, quien se convirtió en el más representativo al elaborar su obra *La administración pública de México y medios para mejorar* en 1852, o como los modernos estudiosos de la AP que se encuentran actualmente dedicados a cultivar esta ciencia, los cuales están representados en las figuras del Doctor Omar Guerrero con sus diversas publicaciones como es el caso de *Teoría Administrativa de la Ciencia Política, La Administración Pública del Estado Capitalista, La Teoría de la Administración Pública*, entre otras; o el Doctor Ricardo Uvalle Berrones quien tiene obras muy destacadas, tal es el caso de *La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública*, por esto mismo la AP es una ciencia, porque hace

<sup>59</sup> *Idem* p. XXXII

uso de un método de trabajo ante la complejidad en que se encuentra inmersa, para cumplir con los objetivos que el Estado le ha delineado "... La administración pública es la fase de gobierno que consta de la ordenación cooperativa de personas, mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta para la realización de los fines del sistema político."<sup>60</sup>

**b) La administración pública hoy ¿ problema de Estado?  
(Situación de la administración pública en un Estado redimensionado)**

Para abordar lo concerniente a la AP hoy y preguntarnos si efectivamente existe un problema de Estado, es conveniente presentar tres concepciones de dicha situación con la intención de conocer las contradicciones y coincidencias principales de este problema.

El primer punto de vista acerca de los aspectos anteriores es expuesto por Bernardo Kliksberg quien señala que la reforma del Estado va más allá de meros dogmas y mitos, el concepto es manejado como *debates trampas* que están de moda en toda América Latina.

Debido a que las políticas vigentes tienden a no realizar revisión del aparato público y manejar un discurso que carece de bases científicas "...el profundo descrédito abierto por falta de logros ha deteriorado seriamente el

---

<sup>60</sup> Pedro Muñoz Amato. "Introducción a la administración pública". Vol. I. 5ta. reimpresión. México 1983. p. 26

interés hacia la búsqueda de cambio y ha creado un amplio pesimismo respecto al aparato público y su eficiencia."<sup>61</sup>

Este autor señala que no existe una exposición científica para afirmar que este sea el problema, porque el discurso del gobierno no analiza la actividad que éste a realizado a través de sus diferentes etapas históricas, ni siquiera se ha comparado con otras sociedades que se encuentran inmersas en dicho proceso; incluso se abusó de los conceptos para calificar al Estado, al señalar que ha crecido y se le han puesto sobrenombres como patológico, enfermizo, todopoderoso, gigantismo o Leviatán exhausto.

Estos conceptos carecen de un significado que presente adecuadamente la condición del Estado.

Bernardo Kliksberg señala que el problema del Estado es un debate trampa debido a que el Estado no se puede medir, e incluso hace uso de la relación gasto público sobre el Producto Nacional Bruto (PNB) para demostrar que los países desarrollados gastan más en el sector público que los de América Latina.

También se atiende el supuesto crecimiento del Estado por el número de burócratas, en el análisis al señalar que "Mientras que en los países de la Comunidad Económica Europea tienen 9 funcionarios por cada 100 habitantes, los países de América Latina tienen un total de 4.8 por cada 100 habitantes."<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Bernardo Kliksberg. "¿Cómo transformara al Estado? - mas allá de mitos y dogmas". Ed. FCE. p. 51.  
<sup>62</sup> Idem, p. 39.

Ahora bien, de ninguna manera la intervención del Estado impide el desarrollo de la sociedad civil, ni su reducción hará que mejore su capacidad de gestión "El Estado Latinoamericano real con acentuadas deficiencias organizacionales y con limitada capacidad de gestión para manejar áreas esenciales como, por ejemplo, el control impositivo, aduanero, el sistema de cambios o las leyes de trabajo, con capacidades endebles para la negociación; se halla en la práctica muy distante de la imagen de hiperpoder que se le atribuye."<sup>63</sup>

El segundo autor que reflexiona acerca del Estado es el Doctor Omar Guerrero quien coincide en muchos aspectos con Bernardo Kliksberg y advierte que la polémica entre la magnitud del Estado y el número de servidores públicos ha imperado al buscar un indicador que ayude a comprender tal concepto. A pesar de que en 1986 se realizaron estudios concernientes a analizar éstas dos variables, el resultado ha consistido en que esto no ocasiona ningún tipo de prejuicio para el funcionamiento de la AP, no obstante, se ha continuado con la llamada modernización y por ende, con la reducción del número de servidores públicos.

A este respecto señala el Doctor Guerrero que "... a más desarrollo y modernización, existe más expansión de los deberes del Estado y mayor cúmulo de servidores públicos."<sup>64</sup>

<sup>63</sup> Bernardo Kliksberg, op. cit. p. 39.

<sup>64</sup> Omar Guerrero. "El Estado en la era de la modernización". Ed. Harla, México. 1994. p. 115

Con base en lo anterior podemos ver que existe una reducción de representabilidad social en países como México, y que de ninguna manera podemos pensar en un desarrollo o modernización cuando los deberes del Estado se están reduciendo.

Este autor señala que la privatización es entendida como la retracción de la actividad del Estado, en México este proceso a ocasionado revestir condiciones históricas como es el caso de la función social que tiene la propiedad, así como la transformación de la ideología de la Revolución Mexicana al incluir a la tierra en el proceso de libre mercado.

La desarticulación empresarial del Estado a partir de 1985 hasta la fecha representa un traspaso del capital público al privado y una apertura de sus actividades económicas.

El tercer punto vista que abordaremos es básicamente la esencia del discurso manejado durante el sexenio salinista en donde se consideraba que el Estado se involucró en diversas actividades, lo cual propició la pérdida del sentido real de las prioridades y, por ende, su capacidad para atenderlas; esto se veía claramente reflejado en la sociedad, pues Carlos Salinas de Gortari consideraba que su transformación ha propiciado modificaciones en la cantidad y calidad de respuestas a las demandas que enfrenta el Estado.

En lo referente al rezago social y económico que existente en las comunidades indígenas, en el medio rural y en los cinturones de miseria de las ciudades, Salinas de Gortari señalaba que se deberían de atender sin demora y con eficiencia; criticaba al Estado, reiterando que su excesiva participación en casi todos los aspectos de la vida social, ocasionó obstáculos en las actividades que genera su propia acción; trató de legitimar la Reforma del Estado al señalar que ésta surgió de los ideales de la Constitución de 1917, por lo cual hizo mención de conceptos como libertad e igualdad; con base a esto señaló que es meritorio el fin de un Estado paternalista e iniciar otro con responsabilidades compartidas.

Señalaba además que la actividad del Estado al intentar seguir subsidiando empresas o proyectos empeoraría la situación económica y social del país, por lo cual pugnó por un Estado abierto a la competencia, ya que, según su criterio, esto propiciaría una mayor eficiencia y representabilidad en sus compromisos, atacando áreas de nutrición, servicios básicos, empleo, seguridad pública, salud, vivienda, medio ambiente y educación. Que la reforma del Estado estaría encaminada a cumplir nuevas prácticas, como son los acuerdos negociados, el ejercicio de la autonomía, la privatización de las empresas públicas no estratégicas y la transparencia en sus relaciones con los actores sociales y, sobretodo, con los ciudadanos.

Existía la visión de que la reducción de las actividades del Estado lo harían más eficiente y más justo, es decir, se exponía que en lugar de destinar recursos para el subsidio de empresas deficitarias, es mejor dirigirlos a las escuelas, servicios de salud o carreteras para su mejor aprovechamiento, además reiteraba que los recursos obtenidos de la liquidación y venta de las empresas públicas eran dirigidos a la construcción de infraestructura social, crear empleos, equilibrar el desarrollo de las regiones y apoyar el crecimiento económico.

Es evidente que la reforma realizada, pero no concluida, para el Estado implica una transformación de la burocracia en su actuar cotidiano.

El Estado es criticado por sus diversas intervenciones, como por ejemplo, absorber a aquellas empresas que no estaban a la vanguardia, para apoyar así las necesidades financieras y tecnológicas del sector privado, esto se realizaba pensando en apoyar al sector social. Finalmente "Por creación, en áreas que no son de su exclusividad, según sean las necesidades de cubrir las funciones de acumulación, legitimación y dominio."<sup>65</sup>

Salinas de Gortari concluyó diversas ventas que ya habían empezado a realizarse en el sexenio anterior, e incluso licitó a aquellas que se consideraban estratégicas e

<sup>65</sup> Elia Marúm Espinosa, Intervencionismo Estatal y transformación del sector empresa pública en México en el "El Nuevo Estado Mexicano". Tomo I. 2da. ed. Ed. Nueva Imagen. México 1994. p. 211



intocables. como la telefonía, telecomunicaciones, acero y banca.

"Por otra parte se habla insistentemente de diversas formas para propiciar la participación privada en Pemex , se alienta el desarrollo del correo privado, se concesiona la generación de energía de uso público a la iniciativa privada y también se menciona la posible privatización de los ferrocarriles."<sup>66</sup> La licitación de estos últimos no obtuvo el éxito esperado por el gobierno, de tal manera que se tuvo que suspender en el transcurso del año.

Como se puede observar, Salinas impulsó un modelo económico que consistió en estabilizar precios, atacar la inflación, sanear las finanzas públicas y recuperar el crecimiento económico.

"La estrategia seguida por la administración de Salinas de Gortari, se basó en una redefinición de la participación del Estado en la economía, ya que el tamaño del sector público y el estado de sus cuentas financieras tienen una incidencia fundamental en la estabilidad de los precios y en la efectividad de las medidas de cambio estructural."<sup>67</sup>

La reforma del Estado aplicó políticas selectivas como la reducción de los organismos públicos. El proceso de

<sup>66</sup> Javier Bonifaz., Lo que el tiempo se llevó: la industria paraestatal en "La Reestructuración Industrial en México".Ed. Nuestro Tiempo, México 1995. p. 106

<sup>67</sup> Ricardo Ramírez Brun, *Revista Curules al Economista, Reflexiones sobre la política economista salinista.*, No 5, septiembre-noviembre 1993. p.28

redimensionamiento por vías de liquidación, fusión, venta, desincorporación o cualquier otra vía se dio de la siguiente manera:

En 1983 existían 1115 entidades pública, para 1993 disminuyeron a 258, y para 1994 quedaban sólo 252

Durante septiembre de 1995 a julio de 1996 se realizaron 16 desincorporaciones de entidades públicas; de las entidades que aun quedan, 35 se encuentran próximas a licitar y 195 están pendientes debido a que existen algunas que son consideradas de carácter social y por lo tanto "estratégicas" e "intocables"; se puede decir que ésta es la situación de la administración pública en un Estado redimensionado.

Como se puede observar, a la AP se le están reduciendo sus actividades y posiblemente se está impulsando para cumplir con aspectos básicos como las de guardián del orden, administrador de justicia, proveedor de bienes públicos y del marco jurídico; este proceso, al mismo tiempo, está obligando a que la iniciativa privada sea la promotora del desarrollo económico y que asuma su responsabilidad frente al gran capital internacional.

"Tanto desde el punto de vista de las reformas constitucionales, como desde el de relaciones políticas y económicas, estamos ante el fin de un modelo y el inicio de

otro. Los cambios han creado un horizonte de largo plazo para México.

Dejamos atrás el modelo proteccionista, estatista y autoritario para avanzar en una integración económica regional, con un Estado limitado en un proceso de transición democrática."<sup>68</sup>

El modelo de nación que se intenta forjar como remedio a la crisis demanda cambios tanto de la sociedad como de la AP, los cuales ya se están realizando pero, a pesar de esto, la administración se caracteriza por su alta rigidez, excesiva centralización. Procedimientos de rutina, deficiencias en los procesos de elaboración así como en la ejecución y evaluación de las políticas públicas y aún no se logra establecer un verdadero vínculo con la sociedad.

Resolver los problemas existentes es un desafío complejo, debido a que se han heredado muchos errores, los cuales han sido arrastrados sexenio tras sexenio como son: sobrevaluación del peso, elevado endeudamiento externo, alto déficit externo, así como una gran concentración del ingreso; un excesivo deterioro del nivel de bienestar social y aumento de la pobreza, desempleo, irresponsabilidad en la impartición de justicia, altos niveles delictivos, entre otros problemas de índole político.

---

<sup>68</sup> Jaime Sánchez Susarrey. *Época*. "IV. Informe de Gobierno: Reforma de Estado". No. 75. 9 de noviembre de 1992. p.31.

En resumen la situación actual de la AP se caracteriza por:

Al analizar a Bernardo Kliksberg y Omar Guerrero sobre sus reflexiones que cada uno hace acerca del problema del Estado, coincidimos en que el desarrollo de la comunidad, sólo se podrá realizar en la medida en que la estructura del Estado optimise todas sus actividades, pero de ninguna manera la reducción de sus tareas es la solución para perfeccionar el funcionamiento de la AP, pues el sector paraestatal se creó y se fortaleció con un objetivo social.

Kliksberg reitera que el problema no es el *Tamaño del Estado*, sino que es necesario analizar cuál es el papel del Estado en la historia, teniendo en cuenta las condiciones generadas por las crisis económicas y la democratización, esto permitiría concluir sobre el perfil de Estado que se desea.

En lo referente a la educación y a los servicios de salud, también estos sufrieron una drástica reducción; en el primer caso, prohibiendo los gastos en la educación y en el segundo por reducción de la atención médica.

La privatización propició una mayor concentración de la riqueza y mayor pobreza, esto último se generalizó en las zonas en donde se localizan grupos que viven de un empleo asalariado, subsidios y servicios públicos; los cuales se han reducido por los ajustes económicos

implantados en el gobierno, también se deja ver este aspecto en los grupos indígenas en donde las demandas ya llevan siglos sin ser atendidas.

El redimensionamiento dejó como saldo el desmembramiento de empresas paraestatales, bajo el criterio de que no presentaban viabilidad económica, como fue el caso de Caminos y Puentes Federales y Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Corporativo Azúcar S.A.; el Instituto Mexicano del Café; Fertilizantes Mexicanos, entre otras empresas; además fueron reducidos los subsidios a aquellas entidades que no cumplían con una función social.

c) Los renglones torcidos de la administración pública (Corrupción, negligencia, burocracia, etc.)

#### 1) Corrupción

Antes de abordar el presente apartado consideramos necesario comprender el concepto de corrupción y la entenderemos como la acción ilegal que realizan aquellas personas que ocupan un puesto en el sector público o privado, la cual se manifiesta en diferentes formas, tales como el soborno o peculado, los cuales consisten en hacer uso de los fondos públicos para financiar a particulares, o para comprar servicios y colaboración.

En cuanto al cohecho, este consiste en la compra de juicios de un funcionario público para cambiar una opinión; cuando se habla de nepotismo se refiere a los privilegios que disfruta la familia y amigos de los servidores públicos tanto en contratos públicos como en empleos, sin que para esto cuenten con el mérito o la capacidad. Este tipo de actividades ocasiona la pérdida de la confianza de la sociedad hacia las instituciones.

Los nombramientos o asignación de los puestos que se realizan por medio de una recomendación crean compromisos que con el tiempo exigen un pago muy elevado, generalmente de lealtad y complicidad.

En la AP el soborno es un abuso de confianza que en muchos casos es pasado por alto a pesar del desprestigio social que esto genera.

La corrupción se nos presenta como parte de la cultura nacional, impuesta por los colonizadores en el proceso de dominación y acumulación del capital, pero sólo es un vicio social, aunque eso sí muy difícil de abatir.

La existencia de bandas, grupos o facciones lideradas por caudillos creó un sistema de costumbres en donde la existieran intermediarios, los amigos, el compadrazgo, los negociadores y concesionarios no eran novedad, éstas relaciones se convirtieron en actividades cotidianas que no sorprendían a nadie.

Los funcionarios públicos muchas veces acumulaban riqueza por medio de concesiones y subsidios nacionales e internacionales otorgados a las pequeñas y medianas empresas, pues al mismo tiempo de ser servidores públicos eran empresarios, incluso estas actividades se siguen realizando, una muestra de esto es el caso más reciente de Raúl Salinas de Gortari y sus actividades en la Conasupo "A pesar de la espesa normatividad que controla el gasto público y la existencia de funcionarios públicos honestos, la percepción es que el gobierno es ladrón e ineficiente. Las millonarias cuentas de Raúl Salinas justifican ante el grueso de la población la evasión fiscal."<sup>69</sup>

El gobierno creó su poder mediante la unión de grupos que representantes de todos los sectores de la sociedad (urbanos, rurales, campesinos, obreros y burócratas), la misma estructura de estos grupos se materializa en diferentes tipos de relaciones que se traducen en convenios, negocios o concesiones, mediante estos mecanismos los líderes se disputan el poder, los ingresos y las prestaciones logrando el apoyo de los grupos que representan.

Las prácticas gubernamentales que caían en autoritarismo, clientelismo y populismo permitió el desarrollo de la corrupción, al carecer el sistema político de una limitación real al poder del Ejecutivo, se hace más

<sup>69</sup> Carlos Elizondo Mayer-Sera. *Nexa*. "Estados, impuestos y elecciones". No. 234, junio 1997. p. 49.

intenso el abuso de funciones y se da paso a lo que se conoce como autoritarismo; además los políticos han ofrecido a cambio de legitimación y apoyo, toda clase de recursos públicos de los que pueden disponer, esto ha creado relaciones de fidelidad, complicidad y de lo que se conoce como clientelismo. El abanderamiento del populismo se ha presentado en periodos de transición, particularmente en aquellas fases agudas del proceso de industrialización, en donde se cohesiona a la sociedad ideológicamente frente a las ideas importadas.

"En todo caso, corrupción, dominación y acumulación son fenómenos que no pueden ser atacados por separado. Como se ha dicho, la mayor corrupción en México son los veinticinco millones de mexicanos marginados."<sup>70</sup>

La AP se ha visto inmersa en conflictos y luchas internas en donde el eje central es la disputa por el poder, que para obtenerlo se negocia, se presiona, se soborna, se traiciona o se asesina.

Tales enfrentamientos se dan porque existen varias formas de resolver los problemas y todos quieren resolverlos a su manera, según su propia conveniencia.

Según Miguel Basáñez en su libro *la lucha por la hegemonía en México 1968-1980* existen fracciones en el sector público y describe a esas fracciones en cuatro líneas

<sup>70</sup> Pablo González Casanova, op. cit. p. 23.



de investigación: "1) las diversas actividades específicas que realiza cada fracción (la actividad); 2) las organizaciones específicas en que llevan a cabo sus actividades (las organizaciones operativas); 3) las organizaciones específicas que articulan, representan o regulan la acción de las organizaciones operativas (las organizaciones articuladoras); y 4) las líneas específicas de orientación, interés o lealtad que guían la actividad de las organizaciones operativas (la 'línea conductora')."71

Es decir se entiende por fracción a los políticos, técnicos y especialistas.

1.- Las actividades específicas de cada fracción varían por ejemplo:

Los políticos tienen como función principal mantener el sistema político, además de contar con la representación de diversos sectores de la sociedad.

En el caso de los técnicos sus actividades se dirigen a atender el sistema económico y financiero.

En la fracción de los especialistas su actividad se encuentra inmersa en vigilar los servicios públicos como son transportes, comunicaciones, obras públicas, educación, salud, militar, diplomática, legal, de regulación laboral, agricultura, comercio, electricidad y petróleo.

71 Miguel Basáñez. La Lucha por la Hegemonía en México. Basáñez, Miguel. La lucha por la hegemonía en México 1968-1980. Ed. siglo XXI. 2da. ed. México 1982. p.51

2.- Las organizaciones operativas de cada fracción son:

de los políticos es el PRI, el Congreso, el Gobierno local, la Secretaría de Gobernación (SG), la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA.); la Procuraduría General de la República (PGR) y la Secretaría del Trabajo (ST).

De los técnicos es la Secretaría de Hacienda (SH), el Banco de México (BM), Nacional Financiera (NAFINSA), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

De los especialistas: Petróleos Mexicanos (PEMEX); La Comisión Federal de Electricidad (CFE); la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Recursos Hidráulicos; la Secretaría del Trabajo (ST); la policía judicial (PJ); la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE); la Secretaría de la Defensa Nacional (DN); la Secretaría de Marina (SM); la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA); el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); La Secretaría de Educación Pública (SER), universidades; y la secretaría de Comunicación y transportes (SCT).

La organización articuladora es:

De los políticos: el presidente de la República

De los técnicos: el Fondo Monetario Internacional (F.M.I.); el Banco Internacional de Desarrollo (BID) y la Comisión de Estudio de los Países de América Latina (CEPAL), así como el presidente de la República

De los especialistas: el presidente.

4.- La línea de conducción es:

De los políticos: el presidente y/o expresidentes; y/o el líder de la Confederación de Trabajadores de México (CTM)

De los técnicos: sus propios grupos de monetaristas y estructuralistas.

De los especialistas: el presidente y/o sus propios grupos.

En México no existen reglas detalladas que describan las funciones de cada uno de los funcionarios, solo de manera general, por lo no se pueden ocultar las relaciones de poder de las jerarquías, por lo cual se manifiestan tensiones interpersonales que entorpecen la cooperación y crea desinterés y una nula iniciativa.

Arnaldo Córdoba señala que 1994 fue un año en donde "...los grupos del gobierno -desintegrados, resentidos, amenazados por decisiones que no sentían que fueran suyas y careciendo de cualquier sentido de disciplina interna-empezaron a pelear entre ellos, ignorando a la autoridad presidencial."

Además Carlos Salinas de Gortari ignoraba a quien estuviera en desacuerdo con él, y no solo esto lo hacía con la oposición sino con su propio grupo, por ello se desataron

grandes divisiones y las luchas internas; ya no existía aquel punto seguro de referencia que en el pasado había logrado resolver las diferencias.

E incluso Carlos Salinas negoció, durante tres años con el PAN en la Cámara de Diputados para hacer cambios constitucionales lo que provocó que el PRI perdiera la gubernatura del estado de Guanajuato. "El PAN coincidió en todo con la justificación de que cualquier avance era bueno. Mucha gente había creído -con bastante razón- que el triunfo panista en Baja California en 1989 inauguraba el recurso a las llamadas concertaciones, como se conocen en la jerga política mexicana (hacer concesiones fuera de la ley o por debajo de la mesa y anular la voluntad soberana de los ciudadanos en las urnas)"<sup>72</sup>

Con este tipo de acciones Salinas de Gortari dividía a la sociedad y a los propios grupos gobernantes; también al realizar las reformas al artículo 27 de la Constitución dividió a la opinión pública debido a que los más afectados eran los grupos indígenas con el riesgo de perder sus tierras.

"La corrupción de un sistema político no significa latrocinio y abusos. También implica la disolución irremediable de una forma de gobierno que podría haber sido mejor"<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Idem. p. 40.

<sup>73</sup> Idem. p. 47.

Por otro lado es evidente que la Secretaría de Hacienda ha buscado modernizarla estructura fiscal pero han sido frenados por los grupos políticos más poderosos pero a pesar de todo se ha desarrollado un avance en el sistema tributario.

Carlos Elizondo señala que el Estado mexicano es visualizado más como un extractor de recursos que como un proveedor de servicios, esta idea subsiste debido a la crisis económica, la corrupción de los funcionarios estatales, y la debilidad de las instituciones públicas, por ello "... El ciudadano reclama más servicios, exige subsidio, pero toma el gasto público como dado. No está dispuesto a financiarlo con impuesto."<sup>74</sup>

## 2) La Burocracia Mexicana

La Burocracia ha sido definida de diversas formas, como son:

Gobierno de funcionarios no elegidos.

Administración e interés de los administradores.

Enfermedad de las grandes organizaciones.

Especie muy racionalizada de organización.

De cualquier manera, la burocracia es el cuerpo administrativo de una organización y como señala Carlos

<sup>74</sup>Carlos Elizondo Mayo-Sera. NGOV. *Estados, impuestos y elecciones*. No. 234, junio 1997, p. 52

Sirvent en ella es necesario "establecer un trabajo administrativo separado de cualquier otra función, con el objetivo de mantener la vigilancia y dirección de la organización."<sup>75</sup>

Existen dos corrientes que han analizado a la burocracia: Una, encabezada por Carlos Marx, en donde describe el papel de esta en el sistema capitalista, y la de Weber, en donde describe sus características y las relaciones que se desarrollan en el aparato público, por esto resulta más apropiado analizar a Weber.

Weber ha manejado conceptos como dominación y legitimación en donde la dominación es entendida como el respeto a la autoridad o quien ejerce autoridad, la legitimación es el sentimiento de sometimiento y aceptación.

Durante el proceso histórico la burocracia ha sido el cuerpo administrativo que se encarga de la organización de unidades económicas, políticas o sociales.

Entre características está el principio de autoridad, el cual consiste en un sistema de obediencia del subordinado al jefe, esto es mucha veces aprovechado por el jefe para abusar de su autoridad y hacer la vida difícil a sus elementos o instalar en su área a alguien de su preferencia, "La estructura burocrática implica la concentración de los

---

<sup>75</sup>Carlos Sirvent. "La Burocracia". Ed. Edico. México 1979, 95 p.12

recursos materiales de administración en manos del jefe..."<sup>76</sup>

Weber señala que la ocupación de un cargo es una profesión, ya que implica un curso de preparación que culmina con pruebas que permitan ocupar un puesto a un aspirante, en algunos casos el certificado de estudios permitirá calificarlo para un cargo durante un proceso de selección.

Esto en la realidad no se aplica, e incluso la corrupción se presenta muchas veces durante el proceso de selección, pues las personas competentes no son elegidas porque influye la preferencia partidista, a veces calificando el servicio prestado al partido y no la capacidad para desempeñar la función pública, desarrollándose lo que se ha dado en llamar *sistema de favoritismo político* o *sistema de saqueo*. El abuso en el puesto por parte de los funcionarios públicos para acumular riqueza ha ocasionado que miles de mexicanos vivan en la pobreza extrema y se multiplique el número de marginados en los sectores populares, obreros y campesinos, de los cuales los únicos beneficiados han sido sus líderes.

Resulta muy caro esto porque implica contratar a personas capaces de realizar las funciones de aquellos quienes no tiene capacidad.

---

<sup>76</sup> Max Weber, "*¿Qué es la burocracia?*", Ed. Pleyade Buenos Aires. 118 p.65

Weber señala que el funcionario moderno disfruta de estima social, además es nombrado por una jerarquía superior o por elección, cuando es nombrado por una jerarquía superior se considera que existe una mayor eficiencia.

En nuestro país los funcionarios públicos seguramente gozan de estima social pero sólo mientras duran en el poder, cuando lo pierden son delatados por sus malas acciones realizados durante su gestión, además no son elegidos por elección popular sino por una jerarquía superior que no garantiza una segura eficiencia.

Las dependencias públicas han contraído una reputación de negligentes al demostrar la falta de cuidado o de exactitud para aplicar las políticas públicas en las comunidades, muchas de estas han permanecido en el más completo abandono y descuido, o se les ha entretendido una improvisada política que no cubre con las expectativas de las mayorías.

Cuando el ciudadano se presenta a realizar un trámite se encuentra con un funcionario apático que no le proporciona toda la información requerida, o simplemente el trámite se traspapela permaneciendo en el más profundo olvido de la actividad administrativa.

La burocracia es un medio por el cual se ejerce el poder "Cuando más completa es la maquinaria administrativa de la organización más lejos se encuentra la masa para



influir sus decisiones y la administración se aleja definitivamente."<sup>77</sup>

Carlos Salinas declaró alguna vez durante su sexenio que el mayor problema del país es la existencia de la torpeza, ignorancia y la corrupción del sector público, aspectos que desencadenan conflictos, por lo cual señaló la urgente necesidad de la reforma de la burocracia, debido a que durante cada sexenio se han desarrollado tres aspectos notorios:

1. Algunas funciones políticas son acertadas con el trabajo del presidente de la República.
2. Los errores inexplicables que no son corregidos.
3. Durante el quinto año de gobierno el poder se transforma en un mando de transición en el que sólo se está pendiente del nombre del sucesor.<sup>78</sup>

María del Carmen Pardo al analizar a Huntington, autor de *El orden político en las sociedades en cambio*, rescata aspectos importantes como es el observar que algunos países en proceso de modernización trasladan las lealtades del partido a la burocracia del gobierno; lo que la impulsa a convertirla en el rubro dominante de la política.

<sup>77</sup> Carlos Sirvent. op. cit. p. 29

<sup>78</sup> Gastón García Cantú. *Excelsior "Aun es tiempo"*. 26 de febrero de 1993. primera plana. p. 1 y 11.

"...la administración pública ejecuta pero también representa intereses de los medios en donde interviene y de los grupos a los que sirve, los cuales actúan como clientelas."<sup>79</sup>

Señala Bernardo Kliksberg que la lucha por el poder político es utilizada como cabildeo, clientelismo o especulación a nivel federal, estatal o municipal, tratando o logrando obtener el apoyo electoral y aparentando cumplir los objetivos de los programas sociales.

Los cacicazgos regionales restan fuerza a las áreas de gobierno que intentan modernizar o impulsar algún aspecto que beneficie a la comunidad y por otro lado la centralización de las decisiones ocasionan conflictos en las comunidades e impide captar los recursos que son dirigidos a ellas, porque muchas veces los programas sociales no son compatibles con la realidad que se vive en los estados y a pesar de esto la centralización tiene un fuerte arraigo.

En nuestro país se observan situaciones como la denuncia realizada por dos diputados locales y el alcalde de San Martín de las pirámides, en donde los recursos provenientes del área turística no llegan a seis municipios cercanos que se encuentran en la miseria, pues los recursos son absorbidos por los gobiernos estatales y municipales.<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> María del Carmen Pardo, op. cit. p. 23.

<sup>80</sup> Elizabeth Tinoco, *El Universal "Absorben los gobiernos estatales la derrama económica"*, 24 de marzo de 1996, p.

Señala Bernardo Kliksberg que es importante reconocer que existe una lucha de poder para preparar a las organizaciones y enfrentarse; de los administradores públicos se deben de profesionalizar garantizando que se desarrollen criterios avanzados, promociones, compensaciones y evaluaciones, debido a que no existen salarios justos capaces de garantizar seguridad durante el tiempo en que se permanece en el puesto, además se debe de impulsar un mínimo de compensaciones que sean el ejemplo de las empresas privadas o en contra partida se dan casos en que la misma actividad la realizan personas que ni siquiera han estudiado una carrera universitaria y gozan del mismo sueldo, de igual forma los empleados públicos de alta jerarquía disfrutan de ventajas financieras sólo por el puesto ocupado, sin contar muchas veces con la capacidad para desempeñar el sus funciones con eficiencia.

También señala que el administrador público debe de enfrentarse a los nuevos retos, su mentalidad debe a fin de comprender que las soluciones no son únicas, y que requieren de la participación de equipos multidisciplinarios, además de estar abierto a la negociación y participar en persuasión o si el caso lo amerita coincidir en algunos aspectos con sus colaboradores, desarrollando la participación de los mismos miembros de la organización y al mismo tiempo respetar la libertad de autodeterminación de los estados y municipios, y

estar pendiente del único compromiso que es el de servicio a la sociedad.

En el caso del Programa General de Simplificación administrativa consistió en reformar las ventanillas para mejorar el servicio, orientación y ayuda al público en las oficinas del gobierno según María del Carmen Pardo "Sólo se consiguió simplificar algunos trámites en las dependencias oficiales y mejorar los procedimientos para que cualquier persona pudiera presentar quejas o sugerencias a título individual"<sup>81</sup>

Para el 14 de septiembre de 1988 en el salón Carranza de la residencia oficial de los Pinos, Miguel de la Madrid Hurtado presidió la reunión de autoevaluación del poder Ejecutivo de los cuales sobresalto el Programa General de Simplificación administrativa en donde fue señalada su actividad en aspectos como el "...el canje de placas de vehículos; la expedición de pasaportes; licencias de manejo; pagos de impuesto predial, consumo de agua; el manejo de agua en distritos de riego; la exención de licencias sanitarias en 75 giros; la titulación de terrenos nacionales; el certificado único de educación básica en el país; la resolución sistemática y mediata de las pensiones y jubilaciones de los trabajadores al servicio del Estado; entre otros."<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> María del Carmen Pardo. op. cit. p. 122

<sup>82</sup>Idem. p.40

Según esta reunión de autoevaluación, la simplificación administrativa se ha visto inmersa también en trámites relacionados al Registro Civil, el nuevo reglamento de construcción, en actividades fiscales y en la apertura comercial.

Dentro del balance presentado se contemplaron los años 1983 a 1988 y entre otros aspectos se reitero que "Los comisarios son servidores públicos con amplia experiencia y calificación, que han contribuido significativamente al mejoramiento de la gestión de las entidades paraestatales en donde han sido designados.

Ocho de estos comisarios son a la vez Delegados de Secretaría en igual número de dependencias que se significa por la magnitud de su gasto. Las tareas de estos Delegados se han dirigido a evaluar el cumplimiento de los planes y programas de dichas dependencias, así como su desempeño como conductoras sectoriales."83

Los comisarios asistieron a 14,000 reuniones de gobierno, además a más de 7,000 reuniones de comités y subcomites especializados.

Se recibieron 1,943 inconformidades en contra de los concursos de adquisición y 557 en contra de obra pública; de los cuales 235 no se resolvieron y el resto fue resuelto a favor de la dependencia o entidad.

83Reunión de autoevaluación 1983-1988, Secretaría de la Contraloría General de la Federación p. 21

En ese tiempo se recibieron 9, 407 quejas dando como resultado 438 servidores sancionados conforme a la ley; Se obtuvieron 605, 897 de declaraciones de aproximadamente 100 mil servidores públicos de donde 28, 937 fueron sancionados por presentarlas extemporáneas

Anualmente durante estos seis años se realizaron 30 mil auditorías directas, de revisión de materias de adquisiciones, intervenciones en obras públicas, acciones de fiscalización de fondos y valores, entre otras actividades.

Señala Bernardo Kliksberg que además no se ha dado la reformulación de las estructuras, esto, junto a la carencia de un entrenamiento adecuado de los servidores públicos, por esto la ejecución de las políticas públicas no cumplen con sus objetivos debido a una deficiencia en la estrategia y planeación.

Señala Bernardo Kliksberg que la rigidez de los procedimientos que se realizan en la administración pública impide que se lleven a cabo actividades desarrolladas por funcionarios no especializados en los programas sociales, ocasionando deficiencias en la ejecución de las políticas públicas, aunado a esto, la evaluación de las políticas entra en debate, ya que se utiliza poco y mal, e incluso dentro de las organizaciones públicas existe el debate sobre que evaluar.

En la AP en nuestro país los ejemplos de corrupción son frecuentes, como son los caso de nepotismo y fraude cometidos durante los sexenios de Luis Echeverría, José López Portillo y Miguel de la Madrid Hurtado contra funcionarios como Eugenio Méndez Docurro, quien se le acusó de peculado durante su gestión en la Secretaría de Obras Públicas; Arturo Durazo Moreno quien abusó de su cargo en la policía realizando fraudes y nepotismo, tanto en sus acciones como con la prepotencia de sus familiares y Jorge Díaz Serrano, quien se le acusó de la venta de dos buques-tanque petroleros; sólo por señalar algunos casos de corrupción.

En lo que va del actual sexenio se han publicado las actividades fraudulentas de la familia Salinas, que se han caracterizado por realizar todo tipo de ilícitos (fraudes, peculado, narcotráfico, entre otros).

Con la apertura comercial y la relación estrecha de los políticos con los empresarios también se crea el ambiente apropiado para generar relaciones fraudulentas, por lo cual "... resulta claro que el combate a la corrupción esta íntimamente ligado a la reforma del Estado sobre todo a la erradicación de sus prácticas más autoritarias."<sup>84</sup>

<sup>84</sup> Informe Especial, EL Emancipador. "Corrupción", 21 de julio de 1996. p. 59

El problema de corrupción que padece la AP en general y en particular la mexicana, es el resultado de la forma en que se han desarrollado las relaciones de dominación.

En nuestro país, la corrupción a sido utilizada como trampolín de ascenso y cohesión de las personas que se encuentran en el poder, además se le consideran un elemento de las reglas no escritas al interior del sistema político.

d) El ejercicio del poder, vía la administración pública (relación partido-administradores)

Max Weber definió el concepto política como la dirección o influencia sobre la dirección de una asociación política; además este autor señala que se puede hacer política de tres maneras distintas:

Como políticos ocasionales que es cuando depositamos nuestro voto, aplaudimos y protestamos en una reunión.

Los políticos semiprofesionales son identificados como aquellos delegados y directivos de las asociaciones políticas que no viven principalmente de ellas en el aspecto material ni espiritual.

Los políticos profesionales son aquellos que viven para la política y de la política, de aquí surgen los funcionarios profesionales quienes cubren las necesidades



técnicas de la administración pública y realizarán el trabajo intelectual, especializado y estable.

Max Weber señala que los funcionarios políticos son aquellos que pueden ser trasladados o destituidos a placer o colocados como disponibles para ocuparlos cuando se necesiten de nuevo; tienen la tarea política de mantener las relaciones de dominación y orden.

Los políticos dirigentes son aquellos a los que recae la responsabilidad personal de los mandatarios; actualmente dentro de la lucha por el poder se ven inmersas las pugnas entre saber y carrera técnica contra carrera política.

La AP durante la mayor parte de su historia se ha convertido en un instrumento de conservación del poder para el grupo que dirige los destinos de una nación, de un país o un pueblo se encuentra en la AP, por esto en su concepción más elemental, el poder es entendido como la dominación de uno sobre otro, lo que lleva implícita una relación de autoridad, "... la relación entre líder y sus seguidores debe de concebirse como una relación de intercambio desigual en la que aquél gana más que éstos, a pesar de lo cual se ve obligado a dar algo a cambio."<sup>85</sup>

En relación a esto, Maurice Duverger señaló que en las comunidades humanas, la estructura de poder es el producto de dos contradicciones: por un lado se encuentran las

<sup>85</sup> Angelo Panichianco, "Modelo de partido", Alianza editorial, Madrid 1990, 512 p.64

creencias y por otro las necesidades prácticas, esto ocasiona que "...la dirección de los partidos -como la de la mayoría de los grupo sociales actuales: sindicatos, asociaciones, comerciales, etc.- presenta el doble carácter de una apariencia democrática y de una realidad oligárquica."<sup>86</sup>

En lo relacionado a los partidos políticos su evolución a estado condicionado por dos aspectos: por un lado el aumento de la autoridad de los dirigentes y por el otro la creación de nuevas formas personales de autoridad.

Por esto, quienes gozan de los principales puestos políticos, administrativos y económicos son personas que se encontraban en la cúspide del partido, por lo cual este controla a todas las organizaciones del Estado, y su función consiste en asegurar la fidelidad de sus miembros. "Los representantes del partido están, pues, en todas partes; desde los consejos ministeriales hasta los más pequeños comités locales o especiales; desde las administraciones hasta los sindicatos, cooperativas, asociaciones culturales..."<sup>87</sup>

Henrich Triepel señalaba que los jefes del gobierno son los que designan a "...quienes poseen cada uno de los puestos de ministro, quienes apoyan, vigilan, tutelan y derriban los gabinetes y en sus oficinas se hace la gran

<sup>86</sup> Maurice Duverger, op.cit. p. 163

<sup>87</sup> idem. p. 284

política y se toma la decisión sobre la elaboración de las leyes. Son ellos quienes tienen en sus manos una influencia cada día mayor sobre la administración, concretamente a través del reparto de cargos.<sup>88</sup>

Esto mismo observó Max Weber, quien señalaba que la lucha entre los partidos persigue, ante todo, el poder de controlar la distribución de cargos, además les afecta más una reducción de su participación en los cargos que una acción encaminada a cambiar sus propios fines u objetivos, también se considera que la burocracia es una estructura social muy difícil de destruir y como consecuencia, es un instrumento social de poder, importante para quien lo controla. "La estructura burocrática ha llegado al poder en general, en virtud de una nivelación de diferencias económicas y sociales. Esta nivelación ha sido por lo menos relativa y ha influido en la importancia de las diferencias económicas y sociales para el reparto de funciones administrativas."<sup>89</sup>

Cuando se realiza un cambio entre los funcionarios de alto nivel, el conjunto de funcionarios de la institución continúan laborando de forma rutinaria como si no hubiera pasado nada, por esto "El poder que los servidores públicos de mayor rango y otros administradores del Estado poseen varía, sin duda en los diversos países, en los distintos

<sup>88</sup> Henrich. Triepel. "*Teoría y sociología crítica de los partidos políticos*". Ed. Anagrama. Barcelona 1980. p. 190.

<sup>89</sup> Max Weber. "*¿Qué es la burocracia?*". Ed. Pleyade Buenos Aires. p. 71

departamentos y en cada individuo. Pero, en ninguna parte dejan estos hombres de contribuir, directa y apreciablemente, al ejercicio del poder estatal."<sup>90</sup>

Ralph Miliband consideraba que los partidos de gobierno prestan apoyo incondicional y en forma unánime al Ejecutivo, debido a que están completamente sometidos a él, contribuye un aparato de apoyo para legitimar las políticas del gobierno.

Weber también consideraba que quienes siguen a los partidos políticos lo hacen con la intención de obtener un cargo, ya que sólo así se asegura el futuro con un empleo; describe a los funcionarios políticos como aquellos que no pueden ser trasladados o sustituidos a placer, entre los cuales se encuentran los que se dedican al cuidado de la administración interna y quienes realizan la tarea política de mantener el orden, señala que los funcionarios profesionales se han transformado y ahora pasan a ocupar esta categoría los juristas universitarios, pero el auténtico funcionario es aquel que se dedica a administrar en forma imparcial, ejecuta con precisión y obediencia una orden de la autoridad en quien recae toda responsabilidad.

Respecto a las relaciones que se dan entre líderes y entre estos y sus seguidores, Angelo Panebianco señalaba que existen dos tipos de negociaciones: las que se dan entre

<sup>90</sup> Ralph Miliband, *"El Estado en la sociedad capitalista"*, Traductor Francisco González, Ed. Siglo XXI, 13era. ed. México 1986, 273 p. 52.

líderes, la cual recibe el nombre de juego de poder horizontal y la desarrollada entre líderes y seguidores que es conocida como poder vertical, en este tipo de acciones los líderes tienden a negociar por incentivos la participación ya sea colectiva o selectiva, en el primer caso la negociación es para tratar de lograr un equilibrio de poder entre los grupos de la administración.

La participación impulsada por los líderes del partido tienen la finalidad de hacer funcionar la organización y que al mismo tiempo expresar un consumo mediante las negociaciones, materializadas en puestos públicos o en satisfacer en un tiempo más o menos razonable, una demanda de una comunidad o una solicitud individual.

#### **e) Relación PRI-Administración Pública**

La relación que existe entre el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la administración pública es muy estrecha, ya el partido se convierte en una maquinaria capaz de seleccionar e impulsar a los que se convertirán en sus propios representantes y a quienes servirán para ayudar a los altos dirigentes y a los mismos funcionarios del gobierno "... a través de sus concesiones y castigos, de disciplina y premios a los líderes que actúan en la política nacional y local."<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> Pablo Gonzalez. op.cit. p. 183.

Los sectores del PRI están constituidos por el campesino, el obrero y el popular; los sectores son liderados por funcionarios como es el caso de la Confederación Nacional Campesina (CNC) o la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), dichos funcionarios muchas veces cumplen actividades en el senado y en otras organizaciones o en el mismo gobierno, además son considerados como miembros distinguidos dentro del PRI "...hay quienes afirman que son pagados por el mismo gobierno, ya que de hecho no tiene recursos financieros para solventar sus emolumentos"<sup>92</sup>

La Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) esta conformada por funcionarios, empleados, civiles, militares, también se encuentran gerentes, funcionarios y empleados de empresas públicas y privadas, industriales y caciques que muchas veces apoyan económicamente las campañas políticas.

Entre, las diversas actividades que realizan dentro del partido destacan la carrera política y el reclutamiento de cuadros son parte de un proceso renovador del sistema para ocupar los puestos de elección popular, los cuales son asignados desde la cúspide del poder por medio de mecanismos antidemocráticos y autoritarios (dedazo y compadrazgo), esto implica que las bases sociales no son consultadas, por eso, cuando se habla de un distanciamiento entre el PRI y el

<sup>92</sup> Daniel Montero. "Estado, democracia y partido" Ed. Costa Amic. México 1979. p. 213.

gobierno resulta imposible por la misma relación estrecha creada por miles de intereses que permitieron llegar a la antesala del poder a los diferentes candidatos.<sup>93</sup>

Lo anterior tiene como finalidad evitar cualquier tipo de rompimiento con las corporaciones o masa organizadas; por lo que se puede ver, el Partido Revolucionario Institucional como partido en el poder, designa a quienes habrán de instrumentar los mecanismos por los cuales se ejecutará el programa de desarrollo nacional.

Ante esta responsabilidad el PRI se encuentra en una posición difícil en el momento en que se hace pública una irregularidad en la administración de los recursos de la nación, a pesar de ésta situación, en el pasado sus dirigentes asumían una posición de disimulo, se reservaban su opinión, no declaraban nada en lo concerniente al desfalco público realizado por los funcionarios ambiciosos.

En la actualidad el revolucionario institucional está creando mecanismos democráticos de respeto y tolerancia e incluso para que la sociedad se sienta representada, algunos priistas se manifiestan a favor de la sociedad como es el caso de Agustín Alanís Fuentes, quien el 7 de junio de 1995 ha señalado que cuando los funcionarios públicos no cumplan con las expectativas de la comunidad que los eligió, deben ser sometidos a un juicio por parte de la Comisión de Honor

<sup>93</sup> Anabel Hernández y Patricia Sotelo. *Reforma*. "Demanda el PRI expulsar a 'renegados'". 7 de junio de 1995, p. 1

y Justicia<sup>94</sup>. O como Agustín Basave, quien el 27 de enero de 1996 ha opinado que el surgir de las filas del PRI funcionarios corruptos ha ocasionado que la gente castigue con votos en contra al partido y reconoce su instituto político ya no es un partido hegemónico sino solamente mayoritario, por lo que es necesario transformarlo señalando que la corrupción es un fenómeno que se encuentra en todos lados, porque muchas veces es más fácil arreglar las cosas de ésta manera que apegarse a la legalidad, y que es una cuestión de la que no sólo adolece el partido sino todo el país<sup>95</sup>.

Salvo las declaraciones personales de uno que otro priistas, lo que hace la dirigencia es no declarar ni asumir posiciones como organización, por lo que se abstiene de emitir opiniones.

La misma dirigencia permite éstas críticas para parecer democrático, cuando la verdad es que las irregularidades manifestadas en la AP son sólo la continuidad de las relaciones manifestadas con el PRI. Existen priistas que exigen un juicio político a los servidores públicos corruptos, pero sólo para llamar la atención de la sociedad y de los medios de comunicación; y no se diga en el caso de las asambleas nacionales en donde la fragmentación de los grupos es latente como en el caso de la XIV Asamblea

<sup>94</sup> Armando E. Alcantara, *EL NACIÓ*. "Expulsión y cárcel a priistas que abusen del poder y traicionen los postulados." l. 7 de junio de 1995, p. 6.

<sup>95</sup> Agustín Basave, *EL FINANCIERO*. "La corrupción permea todo, no solo el PRI, 27 de enero de 1996 p. 36.



Nacional, porque no existen objetivos en donde se identifiquen con un proyecto de nación, tornándose esta demanda como la única salvación para vincular a la mayoría de los grupos.

Es más fácil criticar a los que ejercen un puesto en la administración pública desde el partido como militante que las acciones de los mismos partidistas, porque quienes se han aventurado a hacerlo inmediatamente son obligados a abandonar el instituto político, tanto en forma verbal como en la obstrucción de sus actividades.

Héctor Zamítiz señala que se esta dando el crecimiento de la competitividad política y por ende de una sociedad más compleja, la cual ha creado durante varios años mecanismos diversos de mediación e interlocución.

Por ello al consultar a Abraham Talavera, Zamítiz señala que en el PRI "... ni la reforma del Estado, ni la reforma de las instituciones de intermediación política-económicas como los sindicatos resultarían comprensibles sin la reforma de este, partido, la cual podría desatar y acelerar otras reformas en el Estado y en la sociedad"<sup>96</sup>

Héctor Zamítiz señala que los problemas del PRI crecieron en el momento de asumir la politización de la sociedad y darse cuenta de la existencia de nuevas formas de

<sup>96</sup> Héctor Zamítiz. *Revista de Estudios Políticos*. "La reforma del PRI en el contexto de la reforma del Estado." 7 de junio de 1995. p. 109.

hacer política y nuevos espacios para la participación social.

Un aspecto importante de este proceso es que la sociedad con su complejidad no experimento la búsqueda de nuevas reglas del juego para organizarse socialmente sino que expusieron sus intereses particulares e inmediatos por su propia cuenta, haciendo a un lado la actividad política partidaria.

"Las organizaciones sociales fueron cada vez más libres para formular y sostener sus requerimientos ya que se encontraban en contacto directo con el lugar donde se originaban éstos, aunado a que, la diversificación de la estructura administrativa posibilito el acceso directo a la misma en la búsqueda de las resoluciones."<sup>97</sup>

Ante este contexto, Héctor Zamítiz expone tres aspectos importante para su transformación que ya habían sido considerados durante la XIV Asamblea Nacional y que aun permanecen latentes.

Primero el PRI tiene severas dificultades para desempeñar su papel de articulación de demandas frente a un Estado rígido e inadecuado con fuertes problemas para promover el desarrollo económico y hacer frente a las demandas de las nuevas fuerzas políticas emergentes.

---

<sup>97</sup> Idem. p. 113.

El segundo aspecto de transformación es la imagen que el PRI tiene de aparato estatal como partido político, por ello no sorprenden las exigencias sociales de que los tratos con el poder político sean más claros e independientes.

El tercer problema es el perfil ideológico, el cual implica revisar la defensa de la economía mixta, porque el partido está fincado bajo "... una cierta vocación estatista corporativa, inmersa en un proceso de privatización y reprivatización" esto implica luchar contra conceptos y contradicciones al pretender conservar los principios históricos al lado de actividades modernizadas.

Ante todas las contradicciones existentes Salinas de Gortari intervino y presentó seis propuestas que giraron en torno a:

- 1.- Que los candidatos del PRI a puestos de elección popular surgieran de mecanismos democráticos y de una amplia participación militante en el partido.
- 2.- Que todas las corrientes que se dieran en el interior del mismo encontraran un espacio de expresión en la organización, en la dirección y en la acción política.
- 3.- Que existiera claridad en el origen de los recursos del partido, con plena responsabilidad de su ejercicio.
- 4.- Que existiera libertad en la toma de decisiones y de la organización del partido en los estados y municipios,

frente a las autoridades locales y frente a la dirección centralizada.

5.- La creación de una nueva escuela de cuadros que movilicen a la sociedad, la organicen políticamente, promuevan el voto priista y den el debate público frente a la oposición.

6- Que la estructura nacional de mandos del partido, reflejara fielmente a la composición de los dirigentes nacionales, y recogiera las perspectivas de los diferentes grupos locales.<sup>98</sup>

Salinas influyo directamente para la ideología del PRI abanderara su proyecto económico ocasionando un fuerte daño interno en la unidad del partido durante la XIV Asamblea Nacional.

Durante la XIV Asamblea Nacional "... no desaparecieron los tres grandes sectores del PRI, por una parte, la representación partidaria de éstos, con los intereses sectoriales en los nuevos órganos del gobierno del partido y, al eliminar la afiliación colectiva permitiéndose la afiliación de individuos, el PRI redefinió su organización dando paso a un partido preferentemente de ciudadanos y organizaciones, con lo cual redimensionó la estructura sectorial del mismo."<sup>99</sup>

<sup>98</sup> PRI. *Examen*. "El momento para la reforma es de creciente fortaleza" Núm. 11. 15 de abril de 1990. p 19

<sup>99</sup> Idem. p. 124.

En esta Asamblea se observó que era necesario resurgir la importancia de la representación partidista estatal y municipal, pues este espacio ha sido descuidado por mucho tiempo.

Héctor Zamítiz reconoce que la reforma del PRI es necesaria para hacer prosperar la reforma del Estado y por ende la reforma económica, pues implicaría un sustento en la representación política del propio Estado moderno en donde el reto es ampliar la participación social y democrática.

Ante todos los aspectos contemplados durante la XIV Asamblea Nacional es necesario señalar que Héctor Zamítiz piensa que con todos estos hechos están terminando con el mito de que el PRI es el único partido capaz de gobernar a México.

Dentro de la disidencia priísta que se convierte en oposición en 1988 esta la Corriente Crítica producto de los modos de actuar dentro del PRI y como un frente de participación que tomaron forma durante la XIV Asamblea Nacional.

En el transcurso de junio de 1990 el PRI experimento la existencia dentro de su seno de varias corrientes políticas que participaban dentro del partido, de las cuales la Corriente Crítica y el Movimiento para el Cambio Democrático eran las más importantes por su representabilidad a nivel regional o estatal, así como en los medios de comunicación,

también se encontraba la Convergencia Democrática y la Corriente Progresista.

La Corriente Crítica estaba representada por Ramiro de la Rosa, Alejandro Rojas Díaz Duran, Rodolfo González Guevara y Federico Reyes Heróles.

El Movimiento para el Cambio Democrático estaba liderado por Julio Hernández López quien era el secretario adjunto de Programas Especiales del CEN.

"Por lo que respecta a las dos últimas corrientes de opinión, sólo se dijo que 'Convergencia Democrática' la formaban 18 subsecretarios del partido, y que pretendía incidir básicamente en los espacios de dirección del mismo, y de ahí, ampliar el debate hacia otros espacios. La Corriente Progresista, se dijo, estaba, formada por un grupo de 'distinguidos militantes' y se precisó que el ámbito natural de la misma se encontraba en el cenecismo (CNC)."<sup>100</sup>

#### EL SECTOR PÚBLICO

Miguel Basáñez expone la escala de prestigio expuesta por Brandenbúrg en 1964 la cual consta de doce niveles que engloban al sector público.

- 1.- El jefe de la familia revolucionaria.
- 2.- El presidente de México.

---

<sup>100</sup> ídem. p. 127.

3.- Miembros del círculo íntimo y líderes faccionales de la familia revolucionaria.

4.- Miembros del gabinete, más el jefe del Departamento del Distrito Federal; el jefe del Estado Mayor Presidencia; el secretario particular del presidente; directores de la mayores empresas estatales, y los directores de las grandes dependencias, comisiones, bancos y juntas semiautónomas.

5.- Gobernadores de los mayores estados y de los territorios federales; embajadores de los puestos de prestigio; hombres fuertes regionales que no estuvieran en el círculo íntimo; los dos líderes del congreso en las respectivas cámaras, los comandantes de las zonas militares, y el presidente del partido oficial.

6.- Los ministros de la Suprema Corte de Justicia; Senadores; subsecretarios del gabinete; subsecretarios de las mayores empresas del Estado, comisiones, juntas y dependencias; el secretario general y las cabezas del sector del partido oficial; los líderes de los mayores partidos; los secretarios generales de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE).

7.- Directores y administradores de las industrias estatales de nivel medio; directores de juntas, comisiones y dependencias federales de segundo nivel; gobernadores de

estados medios y pequeños; embajadores, ministros y cónsules en general.

8.- Presidentes municipales de ciudades grandes.

9.- Diputados federales; jueces federales; el presidente y miembros de los consejos ejecutivos regionales del partido oficial; líderes de los partidos de oposición menores; representantes de obreros, campesinos y bancos federales en los estados; y funcionarios de gabinetes estatales.

10.- Diputados locales, jueces locales, funcionarios distritales del partido oficial; funcionarios federales en los estados, y caciques locales.

11.- Presidentes municipales; comandantes militares locales; funcionarios federales y estatales en las localidades.

12.- Funcionarios de partidos locales y de cabildos municipales."<sup>101</sup>

Miguel Basáñez señala alguno errores de Branderbad al exponer que faltó integrar a los oficiales mayores y a los rectores de la UNAM y del IPN, además coloca al líder de la CTM muy por abajo de lo que debería estar, pero en general ilustra la distribución del poder dentro del sector público.

---

<sup>101</sup> Miguel Basáñez op. cit. p. 48-49



Este autor al apoyarse en Robert E. Scott sugiere que se han identificado dos grupos dominantes básicamente en donde uno de ellos manipula el poder económico y el otro el poder político e incluso es definido al gobierno mexicano como un instrumento manipulado por una élite político-económica para beneficiar sus propios conflictos e intereses.

En 1963 una una clasificaciones hecha por Raymond Vernon en donde se manejaron conceptos como político y técnico dentro del sector público; en 1968 esas clasificaciones se plantean según las actividades realizadas en las organizaciones como por ejemplo:

- => Los políticos tiene a su cargo problemas políticos.
- => Los técnicos enfrentan problemas económicos y financieros.
- => Los especialistas atienden los servicios generales del gobierno.

Los mecanismos que se detectan para ascender son el padrinozgo, la lealtad y la habilidad personal.

Dentro de la influencia que cada grupo puede tener, Miguel Basáñez señala que en términos operativos el PRI es el espacio de mayor fuerza de los políticos y su fuerza de articulación es el presidente en turno y/o en algunos

expresidentes, así como del dirigente de la CTM, el cual es ahora Jesús "la güera" Alcaine.

En el caso de los técnico el espacio de mayor fuerza operativa se encuentra aglutinada en el Banco de México y en la Nacional Financiera, su fuerza de articulación esta vinculada en torno al Fondo Monetario Internacional (F.M.I.), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Los técnicos a su vez se dividen en monetaristas y estructuralistas. En donde los monetaristas dan una marcada preferencia al libre mercado y a los mecanismos de precios, para lograr una eficiente asignación de recursos productivos y la mayor tasa posible de crecimiento económico sostenido.

Los estructuralistas prefieren la intervención en la operación del mecanismo de precios por medio de una elaboración previa de planes "...para superar lo que estiman como limitaciones inherentes de las fuerzas del mercado dentro del contexto latinoamericano." 102

En el caso de los especialistas su fuerza operativa se encuentra inmersa en PEMEX, las universidades y el ejército, en este grupo el presidente es la línea conductora junto con los mismos grupos internos que conforman a los especialistas.

---

102 Idem, p.68.

Los intercambios entre estos grupos se realizan a través de todas las organizaciones federales incluyendo al mismo PRI, "... el Congreso, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Reforma Agraria y la Secretaría del Trabajo y en menor medida con los gobiernos locales."<sup>103</sup>

La interacción entre estas tres facciones a otros niveles resultan más generales y difusa, en el caso de los técnicos y los especialistas los mecanismos para ascender son pertenecer a algún grupo, tener habilidades personales y calificaciones profesionales.

El poder económico del grupo presidencial deriva de que constituye la cabeza de los especialistas.

El poder político emana del PRI, el Congreso y los grupos locales.

El poder ideológico esta estrechamente relacionado con el grupo del presidente.

Un aspecto al que hace una puntual referencia este autor es que a pesar de existir una interconexión entre los grupos, esta se ve frenada por las dificultades que tiene el presidente para consolidar su fuerza cuando casi todo el Congreso fue elegido por el presidente anterior así como los gobernadores que se encuentran en cada estado, por lo cual,

---

<sup>103</sup> Idem, p. 52

las pugnas entre el grupo del presidente saliente y en que esta a penas tomando posesión.

La lucha por el poder dentro del PRI esta tratando de evitar que la tecnocracia permanezca indefinidamente en la administración pública, pues con la reforma de la XVII Asamblea Nacional realizada en 1996, en los estatutos del PRI se persigue que para ser candidato de este partido los cargos de elección popular como gobernador y presidente de la República se requiere que previamente hayan ocupado un cargo un cargo de elección popular a través del partido, y contar con diez años de militancia en el partido, ello con el fin de impulsar la carrera de partido.

A partir de esta Asamblea se observo como estaban divididos los grupos políticos, los cuales están conformados por cuatro:

- ⇒ El del Estado de México o Atlacomulco.
- ⇒ Tecnócratas.
- ⇒ Prifistas históricos.
- ⇒ Sector social del gabinete.

El grupo del Estado de México es actualmente el de mayor fuerza, con mayor presencia en el país pues tiene el control de la Cámara de Diputados del Senado, la mayor parte de las gubernaturas, además de tener una mayor influencia en

la cúpula del PRI, dos de las figuras que encabezan este grupo son Emilio Chuayffet y Carlos Hank González.

Los tecnócratas cuentan con personajes del gabinete como es el caso de José Ángel Gurría actual Secretario de Relaciones Exteriores, Carlos Ruiz Sacristán Secretario de Comunicaciones, Guillermo Ortiz Secretario de Hacienda, entre otros.

En el sector social se encuentran personas ligadas al salinismo como es el caso de Carlos Rojas titular de la SEDESOL.

El prisma histórico esta integrado por Manuel Bartlett, gobernador de Puebla, José Murillo Karam gobernador de Hidalgo, Roberto Madrazo gobernador de Tabasco y Víctor Cervera Pacheco gobernador de Yucatán, este grupo es apoyado por senadores y diputados priistas que se sienten desplazados por el grupo tecnocrático.

### CAPÍTULO III. HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA CULTURA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

a) La reforma interna del PRI, búsqueda de una nueva ética en el administrador público. (Análisis del Concepto de "Accountability")

En este capítulo se abordarán las características que han hecho impostergable la reforma interna del PRI, así como algunos aspectos medulares de dicha transformación

referentes a la búsqueda de una nueva ética tanto en el militante partidista como en el administrador público y la importancia del nuevo concepto que se intenta introducir en la actividad administrativa *Accountability*, lo que implicaría ir hacia la construcción de una nueva cultura en la AP.

El significado de reforma es entendido como algo nuevo que se propone; proyecta o ejecuta para innovar o mejorar en sí, implica una modificación, un cambio, un arreglo, una reestructuración, una adaptación a las circunstancias, una redefinición de objetivos con los lineamientos que ellos requieran.

Cuando la reforma es vinculada a la sociedad, implica una innovación parcial que conserva lo esencial de la situación existente y no afecta aspectos fundamentales concernientes al régimen social y político.

La reforma interna del PRI va encaminada a este fin, innovar para permanecer, debido a que se encuentra en una crisis para mantenerse en el poder, situación no enfrentada en antaño.

Esta reforma es consecuencia de la situación crítica que vive el país y existen cinco aspectos fundamentales que la hacen impostergable, los cuales consisten en:

1. Reducción de los espacios de poder en la AP para el PRI, esto ha sido progresivo desde las elecciones de 1988, en donde Salinas de Gortari llegó a la presidencia mediante elecciones dudosas, e incluso algunos manifestaron que estuvieron marcadas por el fraude electoral, más tarde, en 1989 se pierde la gubernatura del Estado de Baja California, así como la de Chihuahua, Jalisco y las concertaciones de Guanajuato. En 1994, con Zedillo en la presidencia, se agudiza la crisis debido a la devaluación de diciembre que sacudió al país y en respuesta a esto, dos años después el PRI pierde espacios en el Estado de México.

2. Una paulatina carencia de credibilidad de la sociedad hacia el PRI, situación que se observa por la poca participación política, en la indiferencia o el franco rechazo de la sociedad en las urnas; la explicación que se le da a este fenómeno se orienta a la poca viabilidad del PRI como oferta política, si bien esa es una de las razones, cabe agregar la deshonestidad e irresponsabilidad con que han actuado muchos funcionarios en el gobierno, salidos de PRI; la devaluación que cimbró al país en diciembre de 1994, junto con los asesinatos del candidato priista a la presidencia Luis Donald Colosio y del secretario general del partido José Francisco Ruiz Massieu; el surgimiento del denominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas; el voto de la mayoría priista para aumentar el IVA del 10% al 15%; las implicaciones corruptas (del

narcotráfico, lavado de dinero, enriquecimiento ilícito, etc.) de los funcionarios públicos del anterior sexenio; el aumento progresivo de los impuestos y el transporte a finales de 1996.

Por todo lo antes mencionado, entre otras situaciones, la sociedad mexicana ha sido golpeado excesivamente en sus ingresos, traicionada su confianza y concibe al PRI como un aparato al servicio del interés de los grupos que se encuentran en el poder.

3. Existe una gran división entre grupos y facciones dentro del PRI, esto es por el acelerado ascenso del grupo encargado de realizar las reformas económicas y la destitución de los grupos que contaban con mayor carrera de partido

Los enfrentamientos con ambos grupos han sido constantes y se han intensificado durante las Asambleas Nacionales, cuando uno y otro intenta prevalecer.

4. Existe una perdida de identidad en los postulados que abandera el PRI, esto se debe a que el PRI se ha adaptado a la ideología del momento, sexenio tras sexenio aceptando lo dispuesto por el presidente en turno, como lo realizado en vísperas de la XV Asamblea Nacional en donde Carlos Salinas Gortari, entonces presidente de México, estableció que el PRI debería abanderar al liberalismo social.



5. El PRI ya no es una oferta política, ha dejado de cumplir su objetivo número uno para lo que fue creado, esto quiere decir que ya no garantiza estabilidad política, ejemplo de esto es el surgimiento -en enero de 1994- del movimiento armado en Chiapas que es encabezada por el denominado subcomandante; los crímenes políticos perpetuados en el interior del partido y la reciente aparición del denominado Ejército Popular Revolucionario en los estados de Veracruz, Oaxaca, Hidalgo y México; así como el surgimiento de un nuevo grupo en el Estado de Guerrero con el nombre de Frente Armado para la Liberación de los Pueblos Marginados en Guerrero (FALPMG).

Los efectos políticos que pretendió regular el Código de Ética partidaria aprobado por la XVII Asamblea Nacional del PRI giraron en torno a tres aspectos:

1. La expulsión de Carlos Salinas de Gortari (CSG)
2. La responsabilidad de los que militan y que cumplan con los principios básicos del partido
3. Crítica a la política económica

En lo referente al primer aspecto, en vísperas de la XVII Asamblea Nacional, el 10 de mayo de 1995, Enrique Jackson Ramírez afirmó que el PRI podría cambiar su línea ideología basada en el liberalismo social y regresar a la de sus orígenes, pero rechazó que el PRI haya actuado durante

el sexenio pasado en torno a posición de Carlos Salinas de Gortari<sup>104</sup>

Francisco Estrada, el 10 de enero de 1996 señaló que la verdadera reforma del PRI debería pasar por una depuración, empezando por una evaluación de las actividades realizadas por Carlos Salinas de Gortari quien debió obedecer los documentos básicos "Sabemos bien que un juicio de nuestros gobernantes no puede ser ajeno a un profundo ejercicio de autocrítica y de introspección por parte de todos los priistas y que un juicio a Salinas de Gortari es más que nada un juicio a nosotros mismos"<sup>105</sup>

El 6 de septiembre de 1996 se da a conocer a la opinión pública que diversos grupos dentro del PRI se están organizando para lograr durante la XVII Asamblea Nacional la expulsión de CSG, este hecho fue muy significativo porque al mismo tiempo el subsecretario general del CEN del PRI José Ortíz Arana manifestó la urgencia de que la Procuraduría General de la República (PGR) llame a declarar al exjefe del Ejecutivo, pues de no realizarse esto el PRI carecería de autoridad moral<sup>106</sup>.

A este respecto Santiago Oñate Laborde señaló el 3 de septiembre de 1996, que era posible que se analizara la

104 Patricia Sotelo. *Reforma "Piden al PRI que vuelva a sus orígenes"*, 10 de mayo de 1996, p. 1

105 Francisco Estrada. *La República "Juicio de autocrítica"*, 10 de enero de 1996, p.4

106 Salvador Rico. *El Financiero. "En puerta la expulsión de Salinas del PRI"*, 6 de septiembre de 1996, p.28

expulsión de CSG pues su gestión en el gobierno afecto profundamente al partido.<sup>107</sup>

En lo referente a la responsabilidad de los servidores públicos que han surgido del PRI y que estos cumplan con los principios básicos, Miguel González Avelar quien fuera presidente de la Comisión Nacional de Ideología señaló que esto mejoraría las conductas de los dirigentes y gobernantes.

A este respecto el expresidente del partido Alfonso del Rosal dijo el día 4 de marzo de 1995 que el PRI ahora está exigiendo a sus dirigentes cambien su conducta y alejen vicios y abusos que utilizan cuando quieren imponer algún candidato a puestos de elección, además propone la eliminación de los discursos demagógicos con tal de recuperar la credibilidad que dejó de tener el PRI.<sup>108</sup>

En lo relacionado a este punto al finalizar la consulta sobre la Relación del PRI con los Poderes Públicos hecha desde el 11 de mayo al 6 de junio de 1995, se concluyó que de no hacerse la reforma, la sociedad caería en una crisis muy severa de tal manera que las acciones ha realizar se traducen en:

107 EL Día "Posible expulsión de CSG. Anuncio Oñate". 18 de septiembre de 1996. p. 3.

108 Nora Alicia Estrada. EL Reforma. "Un año de sobresaltos: Muchos hemos abusado". 4 de marzo de 1995 p. 7 A..

Que el PRI fiscalice las acciones del gobierno y demande las actividades de ineficiencia, corrupción y autoritarismo que generen los servidores públicos.

Desarrollar políticas capaces de atender a las necesidades de la población que se encuentren tanto en la plataforma política como el programa de acción.

Recobrar su iniciativa política e ideológica

Desarrollar una sana distancia con el gobierno para que no intervenga en las decisiones ni en la selección de candidatos y dirigentes.

Cumplimiento de las promesas de campaña

El partido debe de encabezar las demandas sociales y aplicar sus acciones de gestión social<sup>109</sup>

En lo referente a la crítica a la política económica del gobierno hubo quien consideraba que el PRI se encuentra al borde de la pulverización debido a la imposición de una política económica, que afecta a la población y que va en contra de sus principios y postulados.

A este respecto Julio Zamora Bátiz quien ha sido presidente de Asuntos Económicos del PRI señaló el día 11 de marzo de 1996 que es indispensable que el gobierno estimule la economía ya que sino participa la economía no crece pues

<sup>109</sup>Javier Rodríguez Gómez. *EL Financiero*. "De no renovarse el PRI provocará una crisis política severa". 7 de mayo de 1995. p. 45

los productos han quedado en una situación desigual frente a los del exterior.<sup>110</sup>

Carlos Fuentes en un ciclo de Conferencias tituladas *Compromisos con la Nación* el día 16 de marzo de 1996, señaló la necesidad de hacer alianzas con todos los grupos y corrientes del país, pues el fracaso de México es por la falta de democracia ya que todos los modelos económicos se han instrumentado desde arriba.

Fuentes dijo que forma parte de la generación de Medio Siglo la cual ha creado una idea de nación que pugna por una sana unidad mexicana a través de la democracia política y "...reforma económica que atienda las prioridades del país, que son producción, salario, empleo, seguridad social, educación y todo lo que lleva a la democracia: separación de poderes limitación del poder excesivo del ejecutivo federal.<sup>111</sup>

El expresidente del PRI Martínez Domínguez señaló el día 23 de marzo de 1996 que el Partido debe apoyar los programas de gobierno que impulsen la justicia social.<sup>112</sup>

En el caso de Raúl Ozul Paredes quien ha sido secretario general de la organización Luis Donaldo Colosio,

110. *El Universal*. "Apoya el PRI la vuelta de la rectoría económica del Estado, 'sin estímulo no hay crecimiento'". 11 de marzo de 1996, p. 4.

111 David Carrizal, *La Jornada* "Fuentes: gobiernan el país un grupo dogmático y cerrado de tecnócratas", en 16 de marzo de 1996, p. 1 y 6.

112 *El Universal* "Pide Martínez Domínguez al PRI tomar, con voluntad y decisión, el ideario político de LDC". 23 de marzo de 1996, p. 16.

demando que los programas económicos realizados desde el gobierno sean pensados para las capas desprotegidas pues el libre mercado es injusto, ya que ha empobrecido más a la nación y este costo político lo ha asumido el PRI

La crítica al modelo económico como se observa fue hecha por diversos personajes que valoraron la situación en que se encuentra inmerso el país por ejemplo Juan S. Millan quien ha sido secretario general del CEN del PRI y Roberto Campa Cifrian declararon que era necesario reactivar la economía para favorecer los salarios, crear empleos, estabilizar precios e impulsar la producción<sup>113</sup>

"Eduardo Casillas Ávila representante de Jalisco, condenó cualquier acto de violencia y exigió a la dirigencia priísta a impulsar políticas que disminuyan la pobreza extrema porque el estallido social ya lo tenemos encima..."<sup>114</sup>

De tal manera que este militante priísta propuso modificar el modelo económico que sólo ha servido para llevar a niveles de dramática miseria a millones de mexicanos.

---

113 Francisco Parra. *El Universal* "Solo así podrá ser abatida la crisis económica.. dice el PRI". 6 de abril de 1996." p. 1 y 10.

114 *El Financiero*. "Severas críticas a la dirigencia nacional dice el PRI". 6 de abril de 1996". p. 25

## SANA DISTANCIA

Las propuestas para analizar lo que fue llamada la *sana distancia* fue aclarada por María de los Angeles Moreno el 26 de enero de 1995<sup>115</sup> Pues señaló que esto implicaba mayores posibilidades de decisión para el partido y no una absurda separación.

A este respecto Ernesto Zedillo señaló el 7 de enero de 1995 que en su calidad de presidente de la República intenta fortalecer el sistema de partidos para reactivar la democracia y en el caso del PRI su relación no implica ruptura pues cada parte debe de hacer lo que le corresponda y marca la ley.<sup>116</sup>

María de los Angeles el día 10 de mayo de 1995 hablo en este sentido al señalar los aspectos que intentan contrarrestar el partido, como son los viejos vicios de decisión cupular, el autoritarismo de los dirigentes a nivel nacional estatal y municipal, las cuotas de poder , la imposición, "el dedazo", y el corporativismo entre otros; de tal manera que el PRI desarrolle un nuevo liderazgo alejado del Ejecutivo.<sup>117</sup>

En un foro realizado el 30 de mayo de 1995 para debatir el tema del partido con los poderes públicos el PRI pidió

115 *La Jornada* "Busca el PRI fortalecer como organizacion.". 26 de enero de 1995 p. 9

116 Arturo Zarate. *El Nacional* "No implica ruptura la sana distancia. entre el PRI y el gobierno: Zedillo", 7 de enero de 1995." p. 5

117 José Quintero. *El Monismo*: "La reforma interna en el PRI no está muerta. va en serio y a fondo" 10 de mayo de 1995..", p. 4

respeto para las instituciones y que se pueda fiscalizar las acciones de los gobernantes que fueron llevados al poder por el partido.

Para ello se reitero que cualquier elección popular llegue efectivamente por el apoyo del partido y no por un alto funcionario, lo que equivale a que ese candidato deba ser alguien que efectivamente halla militado.<sup>118</sup>

Lauro Ortega y Pedro Ojeda Paullada identificados como viejos priistas, señalaron que el partido esta en posición de asumir la erradicación del dedazo, pero a su vez Granados Chapa señaló que el partido no tiene la cultura interna para asumir la libertad de elegir al próximo dirigente<sup>119</sup>

Juan S. Millan señaló el 29 de marzo de 1995 que la sociedad ha culpado al PRI de las acciones buenas y malas de los funcionarios, pero también reconoció que el partido no debe de negar su responsabilidad, pero subrayando que no es el PRI quien debe explicar los objetivos no cumplidos sino el gobierno<sup>120</sup>.

Como se puede observar la sana distancia gira en torno a que desde el nacimiento del Partido en el poder siempre ha sido incondicional a los designios presidenciales, aspecto que lo han debilitado y puesto en crisis, pues este ha sido

<sup>118</sup> Javier Rodríguez. *EL Financiero*. "El Foro sobre las relaciones del partido". 31 de mayo de 1995. p.54

<sup>119</sup> Montes Rodolfo. *EL Financiero*. "El listo para erradicar el dedazo". "El PRI listo para erradicar el dedazo". 29 de enero de 1995 p. 59

<sup>120</sup> Francisco Perra. *EL Universal*. "Debe el PRI aprender de la elección de 1995. real la amenaza de derrota". 29 de marzo de 1996. p.7.



leal, consistente e incluso ha sacrificado a su militancia, su presencia e influencia a favor de un presidencialismo tan desigual que prácticamente lo ha desplazado.

Con esta actitud de incondicional el partido en la medida que fortalecía al Ejecutivo este se ha ido debilitando más y más porque no cuenta con una iniciativa propia, de tal forma que no ha recibido los beneficios de las buenas decisiones.

La sana distancia debe de ser entendida como "...libertad de militancia y dirigencia del PRI para elegir dirigentes y candidatos a cargos de elección popular"<sup>121</sup> sólo así el PRI identificara errores cometidos por el presidente que por lo regular son imputados al partido. La anterior reflexión surgió de la consulta pública impulsada por el PRI a la víspera de la XVII Asamblea Nacional en donde la Comisión de Ideología en coordinación con Miguel González Avelar arrojó aspectos sustanciales.

A la reunión de trabajo para analizar La relación del PRI con los poderes públicos en esta primera reunión de trabajo estuvieron presentes "Los dirigentes de gran trayectoria como el expresidente del CEN Lauro Ortega; el exdirigente campesino, Armando Hernández; el exgobernador de Yucatán, Francisco Luna Kan; el también exgobernador de Campeche y líder obrero Abelardo Carrillo Zavala; el

<sup>121</sup> Raúl Moreno Wonchee. *La República*. "Selección de ponencias presentadas en la reunión de trabajo de la Comisión Nacional de ideología". 30 de mayo de 1995. p. 1

ideólogo Eliseo Rangel Gaspar; el líder obrero Mario Suárez; el director de la República Raúl Moreno Wonchee; el exdiputado Luis Datón Rodríguez entre otros."<sup>122</sup>

Se realizaron propuestas y críticas respecto a la carrera de partido, a los diputados y senadores "levanta dedos", los cuales se distancia del PRI e ignoran sus principios básicos "...una vez que obtienen cargos debido a su influencia como gobernadores. Estos son quienes se convierten en malos representantes populares, en los malos gobernantes que desprestigian al Partido de la Revolución."<sup>123</sup>

En esta méssa surgió la idea de cambiar el termino de sana distancia por saludable cercanía ya que el PRI estaría vigilando al Ejecutivo para cuidar que cumpla con la plataforma electoral y programa de acción.

Javier Aguilar Duarte señaló de manera determinante que ahora los priístas son los que demandan la separación de quien ejerce el poder público y las decisiones internas del partido. "Es entonces nuestro gran reto conseguir que exista una verdadera separación en la toma de decisiones por parte de los funcionarios públicos y militantes de nuestro partido. Esto significará sin lugar a dudas la oportunidad de que los priístas decidan de una manera abierta democrática la selección de candidatos para puestos de

<sup>122</sup> *La República* "Suplemento". 15 de junio de 1995. p. 1

<sup>123</sup> *Idem*.

elección popular y no provengan éstos de una relación de compadrazgo o amiguismo para quien ejerce el poder, que eso represente posteriormente una desvinculación total de los representantes del partido que los postulo."124

Desde 1995 diversos grupos se estaban movilizandose para quedarse con el control del PRI, de ahí que María de los Angeles Morenos realizará su mayor esfuerzo por permanecer al frente del partido oficial frente al grupo de Pedro Joaquín Coldwell<sup>125</sup> o el de Elba Esther Gordillo pues los grupos del PRI no se sentían representados pues incluso Ruben Ayala señaló que se debían de hacer las negociaciones necesarias con los grupos que se encuentran dentro del partido para lograr la unidad de las diversas corrientes<sup>126</sup> pues la dirigencia tenía que cumplir con dos requisitos: aceptada y legitimada<sup>127</sup>

Para el 10 de marzo de 1996 La Corriente Solidaridad declaró que los militantes no deben de aceptar las comisiones que integró Santiago Oñate ya que las personas que se encontraban participando limitan la democratización del partido. Esta corriente propuso la creación de "...grupos interdisciplinarios para que se investigue la

---

124 Idem, p 4

125 Jorge Fernández, *EL Emancipado*, "Razones: la disputa por el PRI", 6 de junio de 1995 p. 40

126 Ruben Ayala Mendoza, *EL Emancipado*, "PRI: Grupos y tecnocracia", 15 de junio de 1995 p. 44

127 Jorge Fernández, *EL Emancipado*, "Razones: El PRI en la Agenda de Zedillo", 14 de julio de 1995, p. 36

labor de los expriistas, ya que por su larga trayectoria ha abusado del poder y del partido al cual representan.<sup>128</sup>

La Corriente Solidaridad declaro estar en contra de la participación de gente como Ramón Aguirre, Guillermo Cosío Vidaurri, Tulio Hernández, Antonio Toledo Corro entre otros.

Por su parte el líder de Democracia 2000 Alejandro Rojas Díaz señaló que las prácticas realizadas para la reforma interna del PRI no propician la democracia del país pues se encuentran aglutinados antiguos priístas, los cuales no tiene el antecedente de haber realizado prácticas democráticas e incluso no tiene la autoridad moral para impulsar la reforma.

Señaló Rojas Díaz que la XVII Asamblea Nacional no garantizaría la modernización porque muchos de sus mecanismos están viciados y de no darse una solución a todo esto se pueden perder las elecciones del 2000<sup>129</sup>

La Comisión que instalo la mesa estuvo integrada por Santiago Oñate Laborde como presidente y Juan S. Millan Lizárraga como secretario

Con base a la convocatoria dada a conocer el 18 de septiembre de 1996 se dio inicio el 21 de septiembre la primera mesa de debate titulada *Doctrina y Principios del*

<sup>128</sup> *EL Universal*. "Llamon en el tricolor a rechazar comisiones integradas por. por los 'dinos'". 1 de mayo de 1996. ", p. 2

<sup>129</sup> Francisco Parra. *EL Universal*. "Se moderniza el priismo o perderra las elecciones...advierte Rojas". 11 de marzo de 1996" [p. 4

Partido se llevó a cabo en el Galerón del gimnasio Juan de la Barrera. La mesa directiva para coordinar los trabajos estuvo integrado de la siguiente manera:

Presidente: Diputado Humberto Roque Villanueva.

Secretario: Doctor Agustín Basave Benítez.

Pro Secretario por el sector obrero: Licenciado Juan Moisés Calleja.

Pro Secretario por el sector agrario: Doctor Miguel Borge Martín.

Pro Secretario por el Movimiento Territorial Urbano Popular: Diputado Jaime Martínez Veloz.

Escrutador por las mujeres: Diputada Martina Montenegro Espinoza.

Escrutador por los jóvenes: Javier López Arteaga.

Se verifico la asistencia de la mayoría de los 31 delegados estatales y del DF tanto del sector agrario, obrero, popular, el Movimiento Territorial Urbano, la Unidad Revolucionaria, la organización de las mujeres y los jóvenes.

De los cambios realizados en la mesa 1 el más importante fue la eliminación de término liberalismo social

de tal manera que se retomó el planteamiento de nacionalismo revolucionario.

El PRI reitera que es nacionalista, democrático y popular, También que el PRI es una "...alianza incluyente de ciudadanos, organizaciones y sectores en los que están representados todos los estratos de la sociedad mexicana. El compromiso principal es con los que menos tienen..."<sup>130</sup>

De igual manera se reafirman los principios de soberanía, nacionalismo, libertad, democracia y justicia social, así como el fortalecimiento de la justicia social.

La mesa 2 titulada *Compromisos del PRI con la sociedad* se llevó a cabo en el Auditorio Fernando Amilpa de la CTM, el cual se encuentra ubicado en la Confederación de Trabajadores de México (CTM).

La comisión instaladora estuvo conformada de la siguiente manera:

Presidente: Beatriz Paredes Rangel Secretaria General de la Confederación Nacional Campesina

Secretario: El Senador Carlos Sobrino Sierra del Movimiento Territorial.

Estas personas nombraron a quien integrarán a la mesa directiva:

---

<sup>130</sup> *EL Nacional* "Retoma el Institucional el hilo conductor de la ideología revolucionaria que data desde 1929" p.9

Presidente: Licenciado Fernando Ortíz Arana

Secretario: Doctor Cesáreo Morales García

Pro secretario: Senador Ernesto García Sarmiento

Representante del Sector Agrario: Diputado Abelardo Carrillo Zavala

Representante del Sector Obrero: Diputado Alfonso Sánchez Anaya

Representante del Sector Popular: Licenciado José de Jesús Paredes Flores

Escrutadores: C. Héctor Macías Díaz, por la agrupación de jóvenes, Diputada Guadalupe Flores Valdés por el sector femenino.

En esta mesa se dispuso la creación de la Secretaría de Asuntos Indígenas y "...la Comparecencia de gobernantes y funcionarios priístas ante el Consejo Político correspondiente: la obligación de gobernadores, alcaldes, diputados y funcionarios de aportar el 5 por ciento como mínimo de su salario a las cuentas del partido; la incorporación de un gobernador por cincunscripción a la estructura del Consejo Político Nacional..."<sup>131</sup>

En la mesa 3 que llevó por nombre *Normas de Organización Partidaria*, estuvo ubicada en el Auditorio

<sup>131</sup>IPRI. "Memorias de la XVII Asamblea Nacional" p. 361

Plutarco Elfas Calles en la sede nacional del partido, y fue instalada por el:

Presidente: Diputado José Ramírez

Secretaria: Senadora Ma. Elena Chapa

De tal manera que la mesa directiva estuvo integrada de la siguiente manera:

Presidente: Diputado Francisco Arroyo

Secretario Fernando Elías Calles

Pro secretarios: Senador José Guadarrama Marquez, Diputado Netzahualcóyotl De la Vega, Senador Salvador Sánchez Vázquez, Licenciado Jorge Canedo

Escrutadores: Senadora Graciela Larios y Cuitláhuac Anda Mendoza.

Una de la resolutivas fue que entre las disposiciones que se realizaron están la que "El presidente de la República, Gobernadores y Presidentes Municipales deberán rendir un informe anual en la sede del partido, para dar cuenta de las actividades realizadas por su administración.<sup>132</sup>

Esta mesa a lo largo del debate tuvo que cambiar de directiva de tal manera que se conformo de esta manera:

---

<sup>132</sup>Idem. p.365-366



Presidente: Diputado Netzahualcóyotl de la Vega

Secretario: Senadora María Elena Chapa

Pro secretarios: Lic. José Ramírez Gamero, Senador José Guadarrama Márquez, senador Salvador Sánchez Vázquez y Licenciado Jorge Canedo.

Escrutadores Graciela Larios y Cuitláhuac Anda Mendoza.

En esta mesa se vio inmersa en las provocaciones así como por la misma incompetencia de la primera mesa directiva para dirigir el debate debido a que Ramiro de la Rosa entablo una discusión de aproximadamente tres horas hasta que finalmente fue expulsado.

Más adelante a eso de las 7:00 de la noche se discutieron los requisitos para ser candidatos y se sometió a discusión un párrafo que tenía que ver con acreditar la calidad de cuadro, dirigente o haber tenido un puesto de elección popular para esto la mayoría de los que se encontraban en el lugar exigían cambiar la "o" por una "y" parecía una reacción en contra de los tecnócratas por parte de los gobernadores, dirigentes de los sectores y los priistas de línea dura; por un momento se creyó que la asamblea fracasaría hasta que apareció Santiago Oñate y Juan S. Millan; Santiago Oñate pidió un receso para cambiar la mesa.

Finalmente las resolutivas de esta mesa giraron en torno a que para ser candidatos del partido se debe de tener 10 años mínimos de militancia en el PRI, contar por lo menos con un puesto de elección popular y un cargo de dirección en el partido.

La mesa 4 titulada Nuevos documentos y propuestas del partido fue instalada en el Deportivo Plan Sexenal de Popotla; Los responsables de la instalación de esta mesa fueron:

Presidente: Senador Carlos Jiménez Macias

Secretario: Licenciado Enrique Padilla

La mesa directiva estuvo conformada por:

Presidenta: Elba Esther Gordillo

Secretario: Profesor Vicente Fuentes Díaz

Pro secretarios: Senador Manuel Cadena Morales, Licenciado Ricardo Castillo Peralta, Licenciado Juan José Castillo Mota, Senador Ismael Orozco Loreto.

Escrutador: Ma. Luisa Solis Rayón y José Padilla López.

De esta mesa surgieron documentos muy importantes como son: El Código de Ética partidaria, El Reglamento de la Comisión de Honor y Justicia, así como el Reglamento de la Defensoría de los Derechos de los Militantes.

En un gran desorden se desarrolló el debate en esta mesa, pues hubo una presencia de 814 delegados de los cuales la gran mayoría carecía de texto de trabajo durante la mañana, y por la tarde existían tres textos diferentes.

Cuando se tomo la decisión de leer los 33 artículos del Código de Ética causo indignación el capítulo 3 que se refería a "...los militantes en cargos de directiva y con responsabilidades públicas, ya que en ellos se establecía la obligación de no disponer de recursos físicos, financieros o humanos provenientes del Patrimonio del Estado a funciones de carácter partidario, así como abstenerse de intervenir en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tuvieran interés familiar, personal o de negocios, así como aceptar, recibir o solicitar dinero u objetos"<sup>133</sup>

Varios delegados subieron a la tribuna molestos porque pensaban que este párrafo degradaba a la totalidad de los priístas hasta que Luis Barraza representante de la delegación de Baja California señaló que la intención de este artículo era castigar a los priístas que si practican acciones corruptas de cualquier manera fue resumido este artículo en otros dando a entender la idea general que es evitar cualquier acto que viole cualquier norma jurídica cuando se ocupe un cargo de elección o en la AP.

---

<sup>133</sup>Pilar Ortiz, *Excerpto "A la comisión de Honor y Justicia la propuesta de expulsar a Carlos Salinas de Gortari"*. 22 de septiembre de 1996 r. p. 22

Ante todos estos hechos el PRI ha intentado reformarse en su XVII Asamblea Nacional, pues tiene una imagen muy deteriorada ocasionada, sobre todo por, aquellos servidores públicos que han utilizado sus empleos para sus intereses particulares.

Tal reforma es necesaria para mantenerse en el poder, pues la oposición está avanzando, ya cuenta con más espacios en la AP, y la sociedad está exigiendo nuevas opciones para expresar sus demandas y exigir respuestas.

Las conclusiones a las que finalmente se llegó se encuentran en el documento XVII Asamblea Nacional, el cual contiene la crónica y memoria de la reforma, pero para fines del presente trabajo se analizarán unos cuantos puntos específicos contenidos en los documentos básicos.

En la *declaración de principios* se encuentra un punto titulado "Nuestro proyecto", en donde se plantea el proyecto de nación deseado por los priistas, entre sus premisas se encuentra el respeto a las libertades individuales, a la soberanía, la democracia y a la justicia social.

Se hace énfasis en que el Estado debe participar en la economía para generar riqueza y en consecuencia su justa distribución; se plantea la necesidad de crear una nación fuerte y unida reconociendo el carácter pluriétnico y pluricultural con igualdad de derechos y oportunidades.

En lo referente a la forma de desenvolverse del gobierno este deberá actuar de formar un humanista, moral y de ética política; en lo que concierne a la educación, considerar a esta como el elemento principal del progreso.

El gobierno, expone el documento, debe de cumplir con las demandas de la sociedad, así como ser democrático y por ende respetar el principio de sufragio efectivo no reelección, ejercer el equilibrio del poder equilibrado y equitativo en donde se respete la autonomía de los municipios.

Además se intenta alcanzar en la ley y en los hechos una efectiva igualdad entre mujeres y hombres.

Con relación a los niños se busca crear un medio capaz de generarles atención y protección, también se pretende aprovechar a los ciudadanos de la tercera edad en su sabiduría y experiencia.

También se contempla el respeto a las personas y al medio ambiente, así como la creación de un desarrollo sustentable.

En alusión a la soberanía, se pugna por el derecho a la autodeterminación de los pueblos, a la no intervención y a la solución pacífica de los problemas.

Con esto concluye el proyecto priista de nación. En el programa de acción se encuentra un subcapítulo dedicado a la

*ética política, ética de gobierno y legalidad*, en donde se enfatiza acerca del respeto a la ley y al cumplimiento de las responsabilidades mediante la rendición de cuentas a la ciudadanía y a los militantes. Es rechazada la mentira y la manipulación como medios de practicar la política; el priista debe de asumir una actitud razonable de tal manera que de acuerdo a la realidad defienda sus triunfos o acepte sus derrotas.

En lo concerniente a la *ética de gobierno* se abandera el rechazo a las ideas patrimonialistas del poder y a los actos de corrupción.

El PRI asume el compromiso de vigilar a los gobernantes surgidos de sus filas para garantizar sus cualidades de honorabilidad y así poder aplicar en los recursos públicos la transparencia requerida, pues una de las características para llegar a ser candidato o dirigente del partido es la honestidad.

El partido se compromete a apoyar a las legislaciones que permiten la transparencia de los recursos en la administración pública, así como la revisión de las leyes concernientes a la responsabilidad de los servidores públicos en los tres niveles de gobierno.

También se propone fortalecer al nuevo Órgano Superior de la Contraloría en el Congreso de la Unión posiblemente haciendo alusión a la Auditoría Superior de la Nación,

además se apoya la creación de la Comisión de Ética Política en cada una de sus cámaras de tal manera que se convierta en un ejercicio permanente.

En el capítulo dedicado a los estatutos se encuentra un apartado dedicado a la creación de un sistema de justicia partidaria, el cual cumplirá objetivos encaminados a fortalecer, impulsar y vigilar los derechos y obligaciones de los militantes, este sistema queda en manos de la Comisión de Honor y Justicia, así como de la Defensoría de los Derechos de los Militantes.

Como un apartado especial se encuentra la normatividad que regulará al nuevo Código de Ética Partidaria, el cual se divide en cinco apartados que son:

- 1.- de disposiciones generales;
- 2.- de los contenidos fundamentales;
- 3.- de la responsabilidad de los militantes; cuadros y dirigentes de partido;
- 4.- de los militantes de cargo de dirigencias y responsabilidades públicas;
- 5.- de la aplicación del Código y de las sanciones.

Como se sabe, un código se refiere a las disposiciones que registran específicamente las acciones, en este caso de los militantes y funcionarios.

En las disposiciones generales se establece el objetivo, que consiste en señalar las bases y principios reguladores de los militantes y los dirigentes del partido, los cuales hayan adquirido la responsabilidad de un cargo de elección popular o un puesto público. Los órganos encargados de hacer cumplir este código son la Comisión de Honor y Justicia Partidaria y la Defensoría de los Derechos de los Militantes.

El documento trata de comprometer a los militantes a cumplir con los documentos básicos y la plataforma electoral, pues esta última es apoyada por la sociedad y es cuando se convierte en el programa de gobierno durante los procesos electorales. En el apartado sobre los contenidos fundamentales se comprometen los priistas a guiar sus actos a partir de la más alta moral pública e incluso reiteran su lealtad a la República, a las instituciones y al partido así como a la reivindicación concerniente al beneficio de la nación.

En el código de ética partidista se plantea el contribuir a la unidad del partido, a la cohesión, a su capacidad para canalizar las demandas populares, a la aplicación de las normas internas existentes y a tratar de hacer del partido una institución prestigiada y confiable.

"El sentido ético debe prescindir las relaciones del Partido con los distintos sectores sociales, con el poder



público y también en las reglas de trabajo entre dirigentes y militantes. Los militantes priistas declaran su rechazo a cualquier componenda, entendimiento o desacuerdo que desnaturalice la función pública y la desvíe de sus objetivos"<sup>134</sup>.

El código reitera el compromiso de los militantes de cuidar todos los valores del partido de la manera más honesta sin renunciar a los principios y al proyecto político, rechazando cualquier tipo de privilegio tanto en lo personal como de grupo, además cuando se expresen como priistas deben de hacerlo manteniendo la fidelidad al proyecto y programa de la institución.

Por esto cuando los candidatos tomen protesta lo harán comprometiéndose con el Código de Ética Partidista y cuando surja algún debate no se usarán argumentos engañosos o confusos e incluso se abstendrán de poner adjetivos al oponente.

Cuando sea necesario, defender la victoria alcanzada o aceptar su derrota, por esto, todo priista debe de someterse a un estricto respeto a la ley. "... la preservación de los bienes de la Nación encomendados a su cuidado, la eficiencia de su función y el respeto a los altos intereses en nuestro país."

---

<sup>134</sup> PRI, "VII Asamblea Nacional", p. 478.

Asimismo es necesario la eficiencia y limpieza moral en la administración pública, para ello el PRI exige a sus funcionarios la convicción revolucionaria y el apego a la Constitución.

En el apartado concerniente a la *responsabilidad de los militantes, cuadros y dirigentes*, sólo se especifica el deber de los militantes, el cual consiste en la exigencia de lealtad a México, la República, las reivindicaciones al pueblo, al PRI y sus valores; del mismo modo es reiterativo el compromiso con la ética política, la honestidad, la eficiencia y eficacia en la realización de las funciones, haciendo a un lado los intereses personales o de grupo, los cuales no tienen relación a los preceptos éticos ya descritos.

Con relación a *los militantes en cargos de dirigencia y responsabilidades públicas* se reitera el actuar de acuerdo a la ley con dignidad y transparencia y deben de "... ratificar ante el Consejo Político correspondiente a su obligación moral de informar con honestidad sobre los resultados de su gestión ante los electores y/o propios Consejos"<sup>135</sup>. También se define lo entendido por mandato legal y popular, el cual se traduce en la función pública; en lo referente a las necesidades colectivas "... se refieren a las condiciones indispensables para lograr el

---

<sup>135</sup> Idem. p. 479.

desarrollo político, económico y social de la población en términos de igualdad de oportunidades y posibilidad." 136

El priísta debe de apegarse a lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las disposiciones establecidas en los estados y municipios. Además se hace reiterativa la disposición de no discriminar a otros priístas y al realizar su actividad administrativa custodiar aquellos documentos e información que estén a su cargo sin hacer mal uso de ellos.

Cuando es concluido su periodo de funciones el militante debe de aceptarlo y no desempeñar otra actividad que la ley prohíba, debe de hacer de los diferentes recursos propiedad del patrimonio estatal e incluso cuando un militante sea inhabilitado por alguna autoridad, ningún otro debe de pasar por alto esta disposición legal.

También se contempla que los militantes deben de abstenerse de intervenir en asuntos como tramitaciones, atenciones especiales, resoluciones vinculadas a algún tipo de interés personal, familiar o de negocios, sólo que los parientes consanguíneos sean del cuarto grado. Además existe el compromiso de informar al Consejo Político Nacional correspondiente sobre las actividades realizadas anualmente por los funcionarios.

---

136 ídem.

Cuando los militantes no cumplan las disposiciones del Código de Ética Partidista se harán acreedores a sanciones y procedimientos estipulados en las propias normas internas del partido.

En el capítulo de la aplicación del código y de las sanciones se establece el nombre de los órganos encargados de hacerlo cumplir: La Comisión de Honor y Justicia Partidaria y la Defensoría de los Derechos de los Militantes.

Los militantes sometidos a un proceso de revisión pública, serán demandados por la Defensoría de los Derechos de los Militantes y en un lapso de 10 días hábiles se presentara por un escrito y las pruebas necesarias, una vez realizado lo anterior se determinara si existe un arbitraje o se pasara el expediente al Consejo Político Nacional.

Las sanciones estarán determinadas según sea la falta y variará su aplicación en las siguientes formas: privada, pública, suspensión temporal de los Derechos de Militantes o expulsión del partido

Se puede decir que esto es un gran esfuerzo del partido para cambiar el tipo de relaciones prácticas en el órgano político, esto si se practica generará beneficios en las actividades realizadas por los funcionarios públicos priistas, además implica la búsqueda de una nueva ética en el administrador público.

Para enriquecer a la administración pública es necesario buscar nuevos conceptos aportados por otras naciones inquietas por perfeccionar aun más esta actividad, como es el caso de Canadá, cuyo gobierno ha hecho uso de la palabra "Accountability" que implica un tipo de comportamiento por parte del funcionario público para presentar buenas cuentas ante la sociedad.

Este concepto no tiene traducción al español, pero en la XIX Conferencia Interamericana de Contabilidad en Argentina durante 1991, se llegó al acuerdo de darle la misma interpretación de la palabra *responsabilidad*.

Esto quiere decir que los funcionarios públicos tienen la responsabilidad de informar sobre la forma en cómo han cumplido con sus responsabilidades, la intención no es sólo esa, sino también la confiabilidad de su informe, pues la sociedad exige de sus funcionarios una manera eficiente y eficaz de administrar lo público, cimentando así la credibilidad hacia el gobierno.

**b) La Auditoría Superior de la Nación, ¿Una búsqueda de una nueva ética para la Administración Pública Federal?**

Es un hecho que la sociedad está exigiendo una administración pública eficiente y eficaz, para lo cual, no basta edificar dentro de los partidos políticos, códigos de

ética, sino que también es importante crear órganos encargados de evaluar la actividad de los funcionarios públicos en sus actividades.

Para ello, el 28 de noviembre de 1995, el Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León, envió una propuesta al Congreso de la Unión en donde se exponen diversos aspectos a debatir, entre los cuales se encuentra la desaparición de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

La creación de la Auditoría Superior de la Nación implicaría revisar un paquete de leyes, como son la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la Ley Orgánica del Congreso, la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, La Ley de Obra Pública, el Código Penal, la Ley de Adquisiciones entre otras.

Básicamente la reforma propone cambiar la expresión *Contaduría Mayor* de la fracción XXIV del artículo 73 Constitucional por la de *Auditoría Superior de la Federación*; la fracción IV del artículo 74 por la de *Órgano de Auditoría Superior de la Federación*.

Es decir, la propuesta consiste en cambiar constitucionalmente a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados por el nuevo órgano superior.

En lo concerniente al artículo 78 Constitucional a la composición de una Comisión Permanente se propone trasladarlo íntegro al artículo 79 para formar parte de sus ocho fracciones, las cuales describen las atribuciones de la Comisión.

Sobre este mismo artículo, el Ejecutivo cree conveniente introducir una nueva sección, la cual llevaría el Título III -sección V- De la Auditoría Superior de la Federación en donde se describiría en forma detallada el objetivo, la estructura organizacional del órgano de auditoría y las características del auditor general.

Entre éstas características se encuentra el no haber pertenecido 6 años antes ni después a su gestión a algún partido político y al término, durante el año siguiente, no podrá desempeñar actividades en los Poderes, ni en entidades fiscalizadoras.

Dicha propuesta ha sido analizada por el Colegio de Contadores Públicos de México (CCPM) para lo cual realizaron un foro, el desarrollo de este evento quedó impreso en un documento conocido como *Memorias del foro de Auditoría Superior de la Federación*.

En dicho foro, el diputado panista Juan Antonio García Villa, quien es presidente de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, señaló la base constitucional del nacimiento del órgano técnico conocido

como Contaduría Mayor de Hacienda, el cual se encuentra en el artículo 74 constitucional en donde se establece el derecho de llevar a cabo un control externo al Poder Ejecutivo, el cual es precisamente este órgano técnico.

Señala García Villa que el órgano de control interno está ubicado en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), la cual no tiene fundada su existencia en la Constitución, y a pesar de esto cuenta con el doble de servidores públicos en comparación a la Contaduría Mayor de Hacienda y con un presupuesto tres veces mayor.

El Contador Público Jorge Barajas Palomo<sup>137</sup> expuso la necesidad de definir el Perfil del Auditor Superior de la Nación en el artículo 79, argumentando que el profesionista con mayor experiencia para esta actividad es el contador público. Además plantea la necesidad de cuidar las expectativas que se generen en la sociedad debido a la actividad del órgano, misma que está encaminada a determinar la veracidad de la información sobre la administración en relación al cumplimiento de las obligaciones de los funcionarios a rendir cuentas a la sociedad, esto como un paso para abatir a la corrupción.

"En el contexto de nuestra administración pública la Contraloría, la dependencia de Contraloría Públicas, las

<sup>137</sup> Asesor de la Rectoría en Programa de Extensión universitaria y Director General de Básico. S.C. Consultoría y Desarrollo Profesional.



contralorías internas de las dependencias y entidades, son las unidades responsables de evaluar la suficiencia y efectividad de los contralores establecidos y recomendar su mejoramiento constante."138

Señala Barajas Palomo que la auditoría es un proceso permanente, el cual no implica precisamente control, pues este proceso es parte de la actividad administrativa y lo define de la siguiente manera.

"Control es el conjunto de políticas prácticas diseñadas y ejecutadas por los miembros de un organización determinada para cumplir sus objetivos sociales."139

Por otra parte, también se expusieron los problemas enfrentados por la Contaduría Mayor de Hacienda, como es la tardía presentación de las auditorías y resultados; la SECODAM es la instancia en donde se establecen las sanciones, cuando debería de ser la Contaduría la ejecutora de esta función.

Además, enfrenta problemas concernientes a la insuficiencia de personal, no existe seguridad en los empleos, aspectos que tienden a disminuir el dinamismo de los trabajadores.

Asimismo la Auditoría Superior de la Nación puede contribuir al fortalecimiento del sistema democrático debido

---

138 *Memoria del Foro*, p. 17.

139 *Idem*, p. 19

a la creciente inquietud nacional por vincular al poder público y a los ciudadanos.

Por lo tanto al Estado se le esta exigiendo contribuir a garantizar un mejor nivel de vida, esto quiere significa una actividad administrativa eficiente y eficaz, además de un equilibrio en los Poderes de la Unión.

La demanda social es tener administradores competentes, cumplidos y honestos, los cuales deben de contribuir a ejercer un control efectivo en la administración aplicando adecuadamente sus tres tiempos:

1. Preventivo en diseño y programación.
2. Concurrente en su diseño de evaluación y fortalecimiento.
3. Posterior en el seguimiento de recomendación en forma constante.

El administrador debe de estar consiente del significado del control, pues implica monitorear la actividad a realizar y hacerlo bien, esto es, incluso un proceso preventivo, pues pueden aplicarse correcciones antes del término del sexenio o del tiempo programado, prevaleciendo cualidades como la honestidad, eficiencia y sobre todo, apego a la ley.

Como la Auditoría Superior se propone ser un órgano independiente del funcionario, implica cierta garantía en la fidelidad de la información.

De las propuesta surgidas del foro destacaron siete:

1) Autonomía e independencia: Ambos conceptos en sí son sinónimos, pero el primero implica libertad de regirse por su propia normatividad y el segundo, firmeza; es decir, libertad como organismo y libertad de acción de sus funcionarios.

Si acaso se hablará de algún tipo de evaluación, se informo en el Foro que esto quedaría en manos de los medios y de la sociedad, según los procedimientos en proceso de elaboración para este fin.

2) Perfil y término de gestión del (los) auditor (es) general (es) y procedimiento de designación y destitución en su caso: En este punto existieron aportaciones dirigidas a especificar a la experiencia técnica, capacidad y prestigio, auditor independiente de por lo menos diez años, experiencia en prácticas profesionales de auditorías en la administración pública, no pertenecer a ningún partido político seis años antes ni después de su gestión, en el lapso del término de esta y todo el año siguiente no podrá realizar actividades en los poderes Federales o entidades fiscales.

3) **Dirección y Administración:** Sobre este tema hubo divergencia por la cuestión de que aún no existe consenso sobre la estructura del nuevo órgano y, sobre todo, por el desacuerdo existente entre el órgano colegiado o un poder unipersonal

4) **Normatividad y desarrollo técnico:** Esta actividad corresponde a los propios mecanismos de la Auditoría, los cuales implican un personal capacitado para esta actividad, haciendo uso de la autonomía e independencia características del órgano.

5) **Coordinación con otras instancias de auditoría:** como son caso de la Secretaría de la Contraloría (SECODAM), contralorías internas de dependencias y entidades, así como firmas privadas de auditores externos.

6) **Relación con los poderes federales de la República:** La relación de la Auditoría Superior con los poderes consiste exclusivamente en hacer confiable la información emanada del Ejecutivo sobre los ingresos y egresos.

7) **Concepto de rendición pública de cuentas e importancia del control interno en el proceso:** Estos son aspectos inmersos en la actividad administrativa e implica un cambio de actitud del servidor público, principalmente para garantizar la existencia de funcionarios competentes, cumplidos y honestos (Accountability) y evitar cualquier

tipo de declaración que intente descalificar a la actividad gubernamental.

Como se observa la sociedad mexicana va a la búsqueda de una nueva ética para la administración pública federal y la Auditoría Superior es parte de esta búsqueda, pero de ninguna manera es el antídoto para abatir la corrupción, porque aun hacen falta mecanismos capaces de por lo menos reducirlos, los cuales forzosamente tendrán que ver con el control interno, ampliación de castigos y la planeación de la política gubernamental.

El propio concepto de Accountability es una forma de orientar la acción de los funcionarios públicos, el cual no servirá de nada si el administrador no cumple con la responsabilidad que le demanda el ser servidor público. Además, esta propuesta del Ejecutivo bien pudo ser influenciada por organismos internacionales al existir el compromiso de crear un nuevo tipo de relaciones como producto de la globalización. "...al término de los trabajos de la Asamblea Anual Conjunta del Fondo Monetario Internacional (F.M.I.) y el Banco Mundial, insistió que esta institución apoyará cualquier iniciativa nacional cuyo objetivo sea el de acabar con la corrupción; factor que, dijo, constituye uno de los elementos fundamentales para garantizar la prevaencia de un 'un buen gobierno' ".<sup>140</sup>

<sup>140</sup> El Financiero. "Suspendió el BM apoyo a proyectos con signos de corrupción", 4 de octubre de 1996, p. 24.

## CONCLUSIONES

El PRI tiene una gran importancia, pues desde su nacimiento se convirtió en el espacio de reunión de aquellos grupos que ejercían alguna actividad política dentro del gobierno.

Entre sus elementos históricos, se encuentra el ser un partido político mayoritario, constituido por sus sectores: el campesino, el obrero y el popular; ha ejercido el poder desde 1929 con el nombre de Partido Nacional Revolucionario, en 1938 se transforma en el Partido de la Revolución Mexicana y en 1946 se convierte en el Partido Revolucionario Institucional.

En estos momentos el PRI necesita reformarse para permanecer, tras ser el partido del gobierno que se sujeta a los lineamientos que estipula la presidencia de la República, se convierta, en el partido en el gobierno capaz de establecer una frontera crítica frente a sus funcionarios públicos.

Los beneficios que ocasionaría la reforma interna del PRI en la búsqueda de un nuevo código de ética profesional en la AP, radica en hacer más transparente la ejecución de los programas del gobierno, lo que propiciaría una profunda transformación social, política y legal en nuestro país.

Incluso contribuiría a crear una nueva cultura en la AP, donde el concepto "Accountability" será uno entre una serie que enriquecerían la ejecución de las políticas públicas.

Como al principio de este trabajo se dijo nuestro país esta atravesando por una profunda crisis estructural la cual muestra el agotamiento que sufre el sistema político al enfrentarse a una economía más abierta a la acostumbrada.

Esto ha implicado que se maneje el concepto de redimensionamiento al definir las actividades básicas a las que ahora el Estado se esta responsabilizando, como es el caso de no intervenir en todos los ámbitos económicos del país, sino únicamente en aquellos que impulsen la intervención privada, desafortunadamente esto ha afectado profundamente al grueso de la sociedad al concentrar la riqueza en algunas manos e incrementar el desempleo, por ello la sociedad ha criticado severamente al gobierno y por ende al partido en el poder.

Curiosamente, estos elementos han motivado a la sociedad para estar más al tanto de las decisiones políticas; por ello se antoja impostergable evaluar las acciones de los funcionarios públicos los cuales tienen que contar con cualidades en donde la honradez, dedicación y agilización de los trámites sean elementos de los cuales la sociedad evalúe la calidad del servicio.

A pesar de que el PRI se ha encontrado inmerso en una crisis debe de aprovechar esta situación para impulsar su reforma, debido ha que los mejores cambios siempre se impulsan en momentos de crisis y tener en cuenta aquellas condiciones sociales que le permitan convertirse en el espacio político más activo y participativo en donde la sociedad pueda ver reflejadas sus aspiraciones.

Este es muy importante porque cuando ocurre una irregularidad en materia administrativa la impresión de la sociedad es la de pensar que la culpa es del PRI, que es un funcionario apoyado por el partido, pero la verdad es que estos funcionarios no llegan directamente a la AP por haber desempeñado alguna actividad partidista, sino indirectamente, porque es un espacio abierto por un priista destacado o que ha logrado un apoyo desde la AP y en el partido se le ha otorgado.

Ante esta situación no es ilógico pensar que el PRI debe de asumir su responsabilidad para vigilar el buen funcionamiento del gobierno y su administración, pues siempre la sociedad en general culpura a la institución política (PRI) de las irregularidades o desviaciones de una persona.

Por ello el Estado, gobierno, administración y partido son conceptos que establecen un vínculo directo de interrelación de tal manera que el Estado como el elemento de



interrelación de tal manera que el Estado como el elemento de abstracción permite observar al sistema político mexicano, en donde el gobierno es básicamente aquel grupo de personas, el cual previamente ascendió al poder por el apoyo brindado por la estructura del partido político, que abanderan un proyecto de nación definido y que tiene una relación directa e inmediata con la AP de tal manera que se convierte en el brazo ejecutor del gobierno, de esta forma los programas de gobierno tienen influencia directa con la sociedad y el sistema político.

La lucha por el poder no sólo se ha dado desde el seno del partido político, sino también en la AP; La dicotomía existente entre político-administrador se ha manifestado con los grupos en donde la pugna se da entre políticos y técnicos.

Un importante aspecto ha este respecto, es el destacar que los grupos conocidos como técnicos tiene un gran avance en los espacios de decisión en la AP; asimismo los técnicos se dividen en monetaristas y estructuralistas; de estos dos grupos los monetaristas son quienes han tenido más influencia en la AP, pues ellos han pugnado por una política económica en donde existe una marcada preferencia por el libre mercado.

Desgraciadamente el avance de este grupo choca fuertemente con la misma ideología revolucionaria que ha

ha recibido un constante desplazamiento de su espacio de influencia por parte del ejecutivo que desde la época de Miguel de la Madrid han sido personas que integran el grupo de los técnicos monetaristas; por ello la reforma del PRI ahora trata de evitar que este grupo continúe ascendiendo o que permanezca indefinidamente en el poder y al mismo tiempo se da cuenta de la necesidad de ir a la búsqueda de una ética que permita crear una imagen que fortalezca tanto al militante priista como al funcionario que logra entrar a la AP por la influencia directa o indirecta del PRI.

Esto ha provocado en el PRI dificultades para abanderar las demandas sociales, porque incluso estas están cambiando y se están convirtiendo en demandas individuales de tal forma que la misma sociedad está buscando espacios, ahora no solo en los partidos políticos sino en la AP; el mismo Estado está cambiando al delimitar sus actividades y ahora el PRI tiene que adecuarse a la nueva situación que vive el país y a sus cambios internos.

El PRI durante mucho tiempo ha sufrido un deterioro en su imagen producto de aquellos malos funcionarios que se han servido del partido para satisfacer sus intereses particulares y que han desatendido los objetivos sociales, como partido, originando desviaciones y distorsiones en la AP, adoptando una conducta negativa.

En un intento por recomponer esta imagen se llevó a cabo la XVII Asamblea Nacional, en donde se determinó la creación de un Código de Ética Partidista, el cual tiene por objetivo el de comprometer a su militancia a cumplir con los documentos básicos y la plataforma electoral y una vez como funcionarios apegarse a la ley, al más alto sentido humanitario, a la moral pública, a la honestidad y a la eficiencia.

Incluso en el programa de acción se abordó la necesidad de luchar por una ética política, de gobierno y por la legalidad en donde los funcionarios públicos tendrían la obligación de rendir cuentas como una muestra de responsabilidad y respeto a la sociedad. Es por ello que se puede afirmar que el PRI está impulsando una nueva cultura mediante el apoyo que se le ha dado a la propuesta de crear un órgano superior de la Contraloría en el Congreso de la Unión.

La creación de dicho órgano implicaría cambios de actitud por parte de los servidores públicos adaptando a la realidad mexicana conceptos como "Accountability", que no es otra cosa más que la responsabilidad que tienen los servidores públicos para rendir cuentas de sus gestiones.

Como se ha observado, la transformación ya iniciada por el PRI ha impulsado por lo menos la creación de un código que pretende dirigir las acciones de los funcionarios

públicos, ahora hace falta la creación de la Auditoría Nación de la Federación para mejorar el funcionamiento de la AP. Es por esto de que en la medida en que el PRI cambie o adopte una línea más progresista y democrática se generaran una ola de transformaciones que redundaran en un primer momento en los encargados de gobernar y administrar nuestra nación. Esto es importante porque el PRI lleva a costas la realización de los programas de gobierno por medio de la AP.

Hoy existe la posibilidad de recomponer el camino mediante el código que permitirá atenuar la corrupción que han sacudido a la opinión pública, e incluso se está intentando formar una cultura apegada a la responsabilidad en donde los diversos sectores verán cumplidas sus expectativas

El partido en el poder estaría cumpliendo con la sociedad al garantizar que quienes gobiernan o realizan un servicio público efectúen sus actividades apegados a la ley y sobre todo, a la responsablemente.

Pues como ya se dijo, la AP es la instancia ejecutora de los programas de gobierno los aspectos positivos o negativos de su acción afectan a la sociedad y al sistema político en general.

El PRI, como cualquier partido en el gobierno, ha utilizado a la AP como un instrumento para preservar el poder; La AP se ha visto influenciada por los grupos

políticos, los cuales se aglutinan para realizar alianzas y resolver conflictos, por esto el PRI es desde siempre un factor de vital importancia para el presidente de la República y el sistema político.

La situación de la administración pública en un Estado *redimensionado* gira en torno a la reducción de las actividades que desde mucho tiempo había asumiendo.

Al mismo tiempo se requiere impulsar la descentralización de los servicios, así como la autonomía en los estados y municipios, para esto es necesario que la sociedad participe aun más.

Indudablemente la reforma de la burocracia es importante, en donde el acercamiento de los niveles de máxima decisión gubernamental permitirá una mayor actividad en conjunto con el aparato público y la sociedad, para ello el favorecimiento de concentraciones con organismos privados (no gubernamentales) en un marco de flexibilidad y organización resulta indispensable.

Las reformas impulsadas para perfeccionar las actividades realizadas por el Estado deben de atender los problemas existentes y revisar la evolución de la administración para rescatar lo que puede funcionar y corregir lo corregible.

Las relaciones entabladas por la AP entre partido y gobierno se observan desde el momento en que por medio de ésta se aplica el programa de gobierno, el cual en un primer momento fue una plataforma política que ascendió gracias al apoyo popular, por eso cuando se realizan desviaciones en la actividad administrativa inmediatamente se mancha la imagen del partido.

El avance o disminución de la corrupción es detectado por lo regular al finalizar cada sexenio o cuando se dan a conocer los espectaculares negocios o fraudes de los funcionarios aprovechándose de un puesto importante en la AP.

En el caso de la negligencia, burocratismo y apatía son elementos que la sociedad detecta cuando tiene la necesidad de enfrentarse a un trámite directo en cualquier dependencia pública; por ello la opinión de la sociedad cuenta mucha como un elemento para detectar el avance de estas actividades.

Es evidente que aun adolece la AP de corrupción, negligencia, burocratismo y apatía entre otros elementos, pero pueden reducirse si es promovido el diálogo interno en las instituciones del Estado, de una manera tal que impere la autocrítica, además puede mejorarse la información para evitar secretos de Estado y perfeccionar el funcionamiento de los sistemas existentes en el gobierno, también es

importante crear nuevas políticas de información y crítica pública sin caer en un control de opiniones. Ahora el PRI tiene que enderezar los renglones torcidos de la AP para corregir el rumbo perdido. La AP es el instrumento preservador del grupo en el poder, el brazo ejecutor en donde el gobierno atiende los problemas del momento y el partido coloca a sus afiliados premiándolos con un puesto. La larga estancia del PRI en el poder ha generado desviaciones en el sistema político en general, pero específicamente en la administración pública, debido a que el partido ha tomado una posición de disimulo sin exigir cuentas, e incluso de encubrimiento de sus funcionarios públicos; es por ello que el PRI tiene por compromiso vigilar a sus funcionarios y exigirles cuenta. Los cambios realizados durante la XVII Asamblea del Partido Revolucionario Institucional introdujeron aspectos concernientes a la participación política de sus militantes y la función de los servidores públicos

Estas modificaciones implican una etapa de renovación dentro del instituto político, pero siempre y cuando los órganos encargados de hacer cumplir los documentos básicos realicen sus actividades adecuadamente, pues este es un cambio en las reglas del juego y de la vinculación con los servidores públicos. En este sentido la Auditoría Superior de la Nación contribuirá a legitimar la acción de los funcionarios y a descalificarla cuando la revisión del

ejercicio lo establezca, dándole confianza al ciudadano para tener la seguridad de que el servidor público está realizando su actividad de la mejor manera. La Auditoría Fiscal de la Federación como un órgano de supervisión impulsaría el rescate de la esencia de la AP que consiste en servir y no servirse creando una nueva cultura de servicio en el administrador. Esto implica una mejor profesionalización y una nueva ética que por obligación debe de ser fomentada desde los partidos políticos, garantizando la honorabilidad, dedicación y eficacia en la ejecución de los programas de gobierno. Por lo anterior el PRI influirá de manera positiva en el funcionamiento de la AP, porque la tendencia al cambio se intenta materializar con la Auditoría Superior

El PRI tiene una mayor responsabilidad de transformación en los hechos porque nunca como ahora ha existido la incertidumbre de perder más espacios de poder, esto implica una considerable reducción en sus cargos de liderazgo en la AP.



## GLOSARIO

**Accountability:** Es una forma de orientar la acción de los funcionarios públicos para que se rindan cuentas claras y eficientes a la sociedad.

**Autoritarismo:** En el sentido amplio, calificación aplicada a cualquier régimen no democrático. Por extensión se aplica también a regímenes democráticos que conceden un poder fuerte al Jefe del Estado.

**Amnistía:** Acción mediante la cual la autoridad estatal competente declara la decisión oficial de no procesar o condenar a personas acusadas de delitos políticos, o declararlas en libertad si ya han sido condenadas.

**Alta honorabilidad:** Se refiere a la capacidad del funcionario público de presentar informes veraces y confiables a la sociedad.

**Apatía:** Es la situación que asume el funcionario público en donde no muestra emoción, ni dinamismo y se expresa con rigidez de opiniones y hábitos

**Adjetivos:** Se refiere a no agredir verbalmente a los oponentes políticos, este concepto se maneja dentro del Código de ética partidista del PRI.

**Bipartidismo:** Según Duverger surge que cuando se aplica una vuelta en el proceso electoral, en donde es más posible que predominen dos partidos, a su vez divide el bipartidismo en metafísico y técnico.

**Burocracia:** Es el cuerpo administrativo de una organización en ella es necesario establecer un trabajo administrativo separado de cualquier otra función, con el objetivo de mantener la vigilancia y dirección de la organización.

**Circunscripción:** Es cada una de las facciones en que está dividido un territorio para efectos administrativos, electorales o eclesiásticos.

**Código de ética:** Es un documento encaminado a contribuir a la unidad del partido, a su capacidad de dirigir las demandas populares, a la aplicación de las normas internas existentes.

**Ciencia:** Es el conjunto ordenado de conocimientos objetivos y verificables que poseemos de modo relativo a las leyes de lo real.

**Cambio social:** Es una expresión vaga y bastante confusa que sirve para designar cualquier paso de la organización social o de la vida social de un estado a otro.

**Coalición:** Convenios y alianzas entre Estados, partidos políticos, sindicatos u otras organizaciones sociales con

vistas a obtener determinados objetivos económicos, políticos o militares.

**Cobhecho:** Este consiste en la compra de juicios de un funcionario público para cambiar una opinión.

**Compadrazgo:** Conducta que observan algunos funcionarios públicos que favorecen desde su cargo a sus allegados, resolviéndoles sus asuntos con prioridades de manera que les beneficie. Es una manifestación de la corrupción administrativa

**Corrupción:** Es la acción ilegal que realizan aquellas personas que ocupan un puesto en el sector público o privado

**Democratización:** Es el camino que lleva a un país para conseguir un perfeccionamiento de sus instituciones con miras a una mayor intervención de los gobernadores en las decisiones del poder y además en la intervención de los órganos de gobierno

**Disciplina de partido:** Es el cumplimiento de los principios y estatutos del partido, así como las directrices y pautas que ante una determinada situación adoptan los dirigentes.

**Dispersión del poder:** Es el grado en el cual los miembros de un sistema político están espacialmente distribuidos

**Dominación:** Es entendida como el respeto a la autoridad o quien ejerce autoridad.

**Estado:** Es la abstracción que se maneja para analizar los elementos de un sistema político en una nación, entre los cuales se encuentra el gobierno y la administración pública.

**El Bipartidismo Técnico:** Es donde la oposición de los rivales descansa sólo en fines secundarios y en los medios, siendo admitidas, por una y otra parte, la filosofía política general y las bases fundamentales del régimen, el bipartidismo técnico hace uso de los mecanismos electorales del sistema político;

**El Bipartidismo metafísico:** Es donde la rivalidad de estas instituciones descansa en la naturaleza misma del régimen, en las concepciones fundamentales de la existencia, y adquiere el aspecto de una guerra de religiones. Es decir, en el caso del bipartidismo metafísico se hace más personal el enfrentamiento y se manifiestan más complicaciones con la tolerancia.

**El poder:** Es entendido como la dominación de uno sobre otro, lo que lleva implícita una relación de autoridad, la relación entre líder y sus seguidores

**Fracción:** Se refiere a los políticos, técnicos y especialistas.

**Gobierno:** Es el conjunto de personas que dirigen a una sociedad determinada teniendo en cuenta un proyecto de nación, el cual para hacer cumplir este proyecto hace uso de una serie de aparatos propios, en donde la AP se convierte en el brazo ejecutor.

**Legitimación:** Es el sentimiento de sometimiento y aceptación.

**Los políticos dirigentes:** Son aquellos a los que recae la responsabilidad personal de los mandatarios.

**Los funcionarios políticos:** Son aquellos que pueden ser trasladados o destituidos a placer o colocados como disponibles para ocuparlos cuando se necesiten de nuevo; tienen la tarea política de mantener las relaciones de dominación y orden.

**Los políticos dirigentes:** Son aquellos a los que recae la responsabilidad personal de los mandatarios; actualmente dentro de la lucha por el poder se ven inmersas las pugnas entre saber y carrera técnica contra carrera política.

**Los políticos profesionales:** Son aquellos que viven para la política y de la política, de aquí surgen los funcionarios profesionales quienes cubren las necesidades técnicas de la administración pública y realizarán el trabajo intelectual, especializado y estable.

**Nepotismo:** Se refiere a los privilegios que disfruta la familia y amigos de los servidores públicos tanto en contratos públicos como en empleos, sin que para esto cuenten con el mérito o la capacidad.

**Partidos políticos:** Son un grupo de hombres unidos para fomentar, mediante sus esfuerzos conjuntos de interés nacional, basándose en algún principio determinado en el que todos sus miembros están de acuerdo

**Privatización:** Es entendida como la retracción de la actividad del Estado

**Reforma:** Es entendida como algo nuevo que se propone; proyecta o ejecuta para innovar o mejorar en sí, implica una modificación, un cambio, un arreglo, una reestructuración, una adaptación a las circunstancias, una redefinición de objetivos con los lineamientos que ellos requieran.

**Soborno o Peculado:** Los cuales consisten en hacer uso de los fondos públicos para financiar a particulares, o para comprar servicios y colaboración.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR Camín, Héctor. *Después del Milagro*. Ed. Cal y Arena. Sva. ed. México 1993, pp. 56-120
- ALFEROVICH M. S. y Rudenko B.T. *La Revolución mexicana de 1910-1917 y la política de los Estados Unidos*. Ed. Cultura Popular. 2da. reimpresión. México 1984, pp. 26-74
- Basáñez, Miguel. *La lucha por la hegemonía en México 1968-1980*. Ed. siglo XXI. 2da. ed. México 1982
- BALANT, Jan. *Breve Historia de México*. De. Premia. 2da. ed. México 1981, pp. 10-77.
- BRAVO Ahuja, Marcela; Sirvent Carlos. *17 Ángulos de un sexenio "La élite política en México*. Ed. P. y V. p. 367-384.
- BOBBIO, Norberto y Mateucci, Nicolo. *Diccionario de Política*. V. 2. Ed. Siglo XXI, México 1987
- CARDENAS Gracia, Jaime Fernando. *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*. Ed. FCE, México 1992, 266 p.
- CAREAGA Olvera, Martín. *Conflictos y alianzas en el PRI. Los reacomodos del sistema político mexicano, 1970-1972*. Ed. UNAM-FCPyS, México 1988. (Tesis), 181 p.
- CORDERA Campos, Rolando. "La reforma del Estado como necesidad" en *El nuevo Estado mexicano*, Tomo I, Ed. Nueva Imagen 2da. ed. México 1994, pp 281-301
- DUTERONGER, Maurice. *Los partidos políticos*, Ed. FCE. 6ta. reimpresión. México 1979, pp. 459
- ESPINOSA Marúm, Elia. "Intervencionismo Estatal y transformaciones del sector empresa pública en México" en *El Nuevo Estado mexicano*. Tomo I, 2da. ed. Ed. Nueva Imagen. México 1994, pp. 193-240
- FERNÁNDEZ Serna, Gabino, Vite Bonilla Omar, et al. *Economía Política. Principios y aplicaciones*, 12va. ed., Ed. IPN. México 1987, 248 p.
- FLECHTHEIM, Ossip K. "Programas de Partido" en *Teoría y sociología Crítica de los partidos políticos*. Traductor Ignacio de Otto, Ed. Anagrama. Barcelona 1980, pp. 377-382
- FUENTES Díaz, Vicente. *Los Partidos políticos en México*. México 1969, 391 p.
- FURTAY, Robert. K. *El partido de la Revolución y la estabilidad política en México*. Traductor G. y C. Zenzes. Ed. UNAM-FCPyS México 1979, 210 p.

- GARCADIAGO, Javier y Matute Alvaro. et al. *Evolución del Estado mexicano*. Tomo II. De. El Caballito México 1986.
- GARRIDO, Luis Javier. *El partido de la Revolución Institucional*, 5ta. ed. Ed. Siglo XXI. México 1989, 379 p.
- GARZA Toledo, Enrique de la, et. al. *Crisis y sujetos sociales en México*. V. Y. México: Ed. UNAM-Perrúa. México 1992, pp. 143-178.
- GONZALEZ Casanova, Pablo. *El Estado y los partidos políticos*, Ed. Era. 2da. reimpresión. México 1990, 257 p.
- GONZÁLEZ Olguín, Cesar Alberto *El PRI y sus alternativas de cambio*. Ed. UNAM-FCPyS. México 1991. (TESIS), 177 p.
- GUERRERO Omar. *Introducción a la administración pública*. Ed. Harla. México 1985, 392 p.
- GUERRERO, Omar. *La administración pública capitalista*. Ed. Fontana. México 1981, 277 p.
- GUTIÉRREZ Saenz, Raúl. *Introducción a la lógica* Ed. Esfinge Iiva. ed. México 1986, 398 p.
- Historia documental del Partido de Revolución (1929-1987)*. Ed por el Instituto de Capacitación Política (ICAP) México 1981-1989, 4 Tomos.
- KLIKBERG, Bernardo. *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*. Ed. FCE. 103 p.
- KURT, Lenk y Neumann. *Teoría y sociología crítica de los partidos políticos*. Ed. Anagrama, Barcelona 1980, pp. 5-75
- MENDEIETA y Nuñez, Lucio. *Los partidos políticos*. Ed. Porrúa. México 1979, pp. 18-70.
- MENDEIETA y Nuñez, Lucio. *Sociología del poder*. De UNAM. México, 1969, 127 p.
- MEYER Lorenzo. *La Segunda muerte de la Revolución mexicana*. Ed. Cal y Arena. 4ta. ed. México 1993, 274 p.
- MILIBAND, Ralph. *El Estado en la sociedad capitalista*. Traductor Francisco González, Ed. Siglo XXI, 13era. ed. México 1986, 273 p.
- MONTERO Zendejas, Daniel. *Estado, democracia y partido*. Ed. Costa Amic. México 1979, 269 p.
- MONZÓ Amato, Pedro. *Introducción a la administración pública*. Vol. I. 5ta. reimpresión. México 1983, 256 p.
- NAVA García, Francisco. *Bases históricas de la economía mexicana en 1810-1982*. Ed. Latinoamericana. México 1983, 260 p.



- NEUMANN, Sigmund. *Los partidos políticos modernos*. Ed. Tecnos. Madrid 1965. 671 p.
- PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partidos*. Alianza editorial. Madrid 1990. 512 p.
- Pardo María del Carmen. *La modernización administrativa en México*. De. Colegio de México. 1era. reimpresión. México 1995. 159 p.
- Partido Revolucionario Institucional. *Memorias de la XVII Asamblea Nacional*. Ed. CEN-PRI, México 1996, pp. 430-488
- PNR, PRM, PRI. Ed. CEN-PRI México 1987. 170 p.
- QUIROGA Leos, Gustavo. *Organización y método en la administración pública*. Ed. Trillas. México 1987. 304 p.
- RODRÍGUEZ Araujo, Octavio. *La reforma política y los partidos políticos en México*. Ed. Siglo XXI. Sta. ed. México 1982. 253 p.
- SAATORI, Giovanni. *Partido y sistemas de partidos*. Tomo I. Ed. Alianza Universidad. Madrid 1987. 1-280 p.
- SIRVENT, Carlos. *La burocracia*. Ed. Edico. México 1979. 95 p.
- SOSA Alvarez, Ignacio. *Ensayo sobre el discurso político mexicano*. Ed. Porrúa. México 1994. 124 p.
- TRIEFEL, Heinrich. "Derecho constitucional y realidad constitucional" en *Teoría y sociología crítica de los partidos políticos*. Traductor Ignacio de Otto. Ed. Anagrama. Barcelona 1980. p 187-193
- VIDAL Bonifaz, Javier Francisco. "Lo que el tiempo se llevó: la industria parastatal" en *La reestructuración industrial en México. Cinco aspectos fundamentales*. Ed. Nuestro tiempo. México 1992. 99-129 p.
- VILLEGAS, Abelardo. "Los partidos políticos democráticos: el caso mexicano" en *Laberintos del liberalismo*. Ed. Porrúa. México 1995. 17-31 p.
- WEBER, Max. *El político y el científico*. Ed. Alianza. 2da. reimpresión. México 1991. 231 p.
- WEBER, MAX. *¿Qué es la burocracia?*. Ed. Pleyade Buenos Aires. 118 p.
- ZEDILLO, Ernesto. *Propuestas y compromisos*. Ed. Noruega. México 1994. 208 p.

## HEMEROGRAFÍA

ACOSTA Córdoba Carlos. *Proceso* "La desconfianza, el temor y la irritación, dentro y fuera del país envuelven al presidente", 16 de enero de 1995, No. 950, p. 6 y 9.

ALCÁNTARA, E. Armando. *El Nacional* "Expulsión y cárcel a los priistas que abusen del poder y traicionen los postulados", 7 de junio de 1995, p. 6, Sección *El país*, Año XVII, Tomo I, No. 23,828

ANDRADE Sánchez, Gabriel. *El Nacional* "El PRI no debe ser la instancia aplaudidora del gobierno", 9 de febrero de 1995, p. 3, Sección *Diálogos*, Año XVI, Tomo IX, No. 23,711

AYALA Mendoza, Rúben. *El Financiero* "El PRI: Grupos y tecnocracia" 15 de junio de 1995, p.44

BASAVE, Agustín. "La corrupción permea todo no sólo al PRI" *El Financiero*, 27 de enero de 1996 p. 36, Sección *Política* Año XV, No. 3951

CARRIZALES, David. *La Jornada* "Fuentes: gobiernan el país un grupo dogmático y cerrado de tecnócratas", en. 16 de marzo de 1996. p. 1 y 6, Sección *El país*, Año 12, No. 4139

CHÁVEZ, Víctor. *El Financiero* "Más que reformar, el PRI requiere un cambio de actitud". 17 de enero de 1996. p 44, Sección *política*, Año XV, No. 3941

CHÁVEZ, Víctor. *El Financiero* "Nuevo órgano fiscalizador, en la congeladora". 21 de julio de 1996. p. 20, Sección *política*, Año XV, No. 4122

CAMARGO, Jorge. *El Universal*, "Que influyan los postulados del colosismo en el cambio priista". El. 2 de junio de 1995 p. 1 y 12, Sección *Primera Plana*, Año LXXIX, Tomo CCCXIII, No. 28, 367

COLDWELL, Joaquín. *Unomásuno* "El PRI debe mantener sus vínculos con el gobierno". 6 de junio de 1995 p. 4, Sección *Partidos y cámaras*, Año XVIII, No. 6325

COLESO, Luis Donald. *El Nacional* "La única continuidad que propongo es la del cambio". 7 de marzo de 1994. p. 8, Sección *El país*, Año LXV, Tomo X, No. 23,377

Cordova, Arnaldo. *Nexos*. "El legado de Salinas". No. 234. junio 1997. p. 39-47.

CRUZ Serrano, Noé. *Época*. "Ventas, privatizaciones y menos subsidios". No. 75. 9 de noviembre de 1992. p 14-15.

DAVID, Carrizales. La Jornada. "Fuentes: gobierna el país un grupo dogmático y cerrado de tecnócratas", 16 de marzo de 1996. p. 1 y 6.

El Día, "Posible expulsión de CSG, anuncio Oñate Laborde, 18 de septiembre de 1996. p.3

El Financiero. "Cambio de régimen". 9 de julio de 1995 p 45. Sección Informe especial, Año XIV, No. 3753

El Financiero. "Compromisos del PRI con la sociedad", 23 de septiembre de 1996, p.65

El Financiero. "Corrupción". 21 de julio de 1996. p 59-63. Sección Informe especial, Año XV, No. 4122

El Financiero "Suspenderá el EM apoyo a proyectos con signos de corrupción", 4 de octubre de 1996. p 24. Sección Económica, Año XV, No. 4196

El Financiero. "Severas críticas a la dirigencia nacional, dice el PRI", 6 de abril de 1996. p.25

El Nacional "Retoma el institucional el hilo conductor de la ideología revolucionaria que data desde 1929", 22 de septiembre de 1996, p. 9

El Universal "Apoya el PRI la vuelta de la rectoría económica del Estado, 'sin estímulo no hay crecimiento'"., 11 de marzo de 1996. p. 4. primera sección

El Universal "Pide Martínez Domínguez al PRI retomar con voluntad y decisión el ideario político de LDC", 23 de marzo de 1996. p. 16 primera sección

El Universal "Llamam en el tricolor a rechazar comisiones integradas por los 'dinos'"., 1 de mayo de 1996. p.2

FERNÁNDEZ Menéndez, Jorge El Financiero "Razones: la disputa por el PRI" 6 de junio de 1995. p.40 sección política

FERNÁNDEZ Menéndez, Jorge El Financiero "Razones: el PRI en la agenda de Zedillo", 14 de julio de 1995. p.36

Elizondo Mayer-Serra, Carlos. Nexos. "Estados, impuestos y elecciones". No. 234. junio 1997. p. 49-54.

ESTRADA Correa, Francisco. La República "Juicio con autocrítica" 10 de enero de 1996. p.4

ESTRADA, Nora Alicia Reforma "Un año de sobresaltos : muchos hemos abusado", 4 de marzo de 1995 p.2 sección A

GARDUÑO Espinosa, Roberto. La Jornada. "Busca el PRI volver a sus orígenes y dejar de ser un juguete Sexenal". 16 de marzo de 1996. p 3. Sección El país. Año 12, No. 4139

GARCÍA Ramírez, Sergio. Excelsior, "Nuevos tiempos en el PRI". 23 de febrero de 1995. p 1. Sección A. LXXVII, Tomo Y, No. 28,347

GARCÍA Cantú, Gastón. *Excelsior* "Aún es tiempo".. 26 de febrero de 1993. primera plana. p. 1 y 11. Sección A, LXXVI, Tomo Y, Número 27,630

GARZA Morales, Antonio. *Excelsior* "Empieza el tricolor una consulta para su reforma interna", 11 de mayo de 1995 p. 4 y 27, Sección A, Año LXXIX, Tomo III, No. 28,423

GONZÁLEZ, Gustavo. *El Financiero* "Jalones e indiferencias en privatizaciones". 6 de octubre de 1996. p 10, Sección Economía, Año XV, No. 4198

GUTIÉRREZ, Ricardo. *El Universal* "Es difícil acabar con 'cotos' de poder: Larios Santillán". primera sección. 10 de abril de 1996. p. 2, Sección Primera, Año LXX, Tomo 28,676

HERNÁNDEZ Anabel y Sobelo Patricia. *Reforma* "Demanda el PRI expulsar a 'renegados'". primera plana. 7 de junio de 1995, p 1, Sección A, Año 2, No. 550

JOHNSTON: Hernández, Beatriz. *Proceso* "México recoge la cosecha de doce años de ajustes impuestos por el F.M.I.". No 949. 9 de enero de 1995.

KLIKBERG, Bernardo. *revista de Comercio Exterior* "¿Cómo reformar al Estado para la lucha contra a pobreza?". Vol. 42. No 5 Mayo 1992. México. p. 477-482.

*La República* "Selección de ponencias presentadas en la reunión de trabajo de la Comisión Nacional de ideología". 30 de mayo de 1995. p. 1-5

*La República* "Suplemento". 15 de junio de 1995. p.1

*La Jornada* "Busca el PRI fortalecer como organización". 26 de enero de 1995, p.9 sección el país

Montes Rodolfo *El Financiero*, "El PRI listo para erradicar el dedazo". 29 de enero de 1995, p.59

MORENO Domínguez, Manuel. *El Financiero* "Urge Zedillo a sacar de la congeladora la creación del órgano fiscal superior". sección política. 18 de septiembre de 1996 p 47, Año XV, No. 4180

MORENO Domínguez, Manuel. *El Financiero* " Super órgano fiscalizador en la congeladora". 20 de octubre de 1996. p.32 sección política Año XV, No. 4180

ORTÍZ Pilar. *Excelsior*. " A la comisión de honor y justicia la propuesta de expulsar a Carlos Salinas de Gortari". 22 de septiembre de 1996. p.22,

ORZA Razo Vicente. *La República*. 20 de mayo de 1996 p. 3. Sección El partido. Año XVIII, No. 687.

PARRA Francisco *El Universal*, "Debe el PRI aprender de la elección de 1995, real la amenaza de derrota". 29 de marzo de 1996. p.7 primera sección

PARRA Francisco *El Universal*, "Se moderniza el prisma o perderá las elecciones, advierte Rojas". 11 de marzo de 1996. p.1

PARRA Francisco *El Universal*, "Sólo así podrá ser abatido la crisis económica, dice el PRI", 6 de abril de 1996. p.1 y 10 primera sección

PRI. *Examen*. "El momento para la reforma es de creciente fortaleza". Núm. 11. 15 de abril de 1990. pp. 17-19.

Quintero Arias, José Unomásuno "La reforma interna del PRI no esta muerta va en serio y a fondo", 10 de mayo de 1995. p.4

RAMÍREZ Brun, Ricardo J. *Revista Carta del economista política económica salinista*. No 5. septiembre-noviembre 1993.

RICO, Salvador. *El Financiero* "En puerta la expulsión de Salinas del PRI", 6 de septiembre de 1996. p.28

RÍOS Navarrete, Humberto Unomásuno "Reclaman los priistas un partido que sirva a la sociedad, 28 de junio de 1995. p.4

RODRÍGUEZ Gómez Javier *El Financiero* "El foro sobre las relaciones del partido", 31 de mayo de 1995. p.54

RODRÍGUEZ Gómez Javier *El Financiero* "El PRI no será nunca más el partido hegemónico afirma González Avelar" 15 de mayo de 1995. p.44

RODRÍGUEZ Gómez Javier *El Financiero* "De no renovarse el PRI provocara una crisis política severa", 7 de mayo de 1995. p.45

SALINAS de Gortari, Carlos. *Nexos* "Reformando al Estado". No.148. abril de 1990. p.27-32

SÁNCHEZ Susarrey, Jaime. *Época* "IV. Informe de gobierno Reforma de Estado". No. 75. 9 de noviembre de 1992. p.31.

SOPELO, Patricia. *Reforma* "Piden que al PRI que vuelva a su orígenes", 10 de mayo de 1996. p.2

Tinoco, Elizabeth. *El Universal* "Absorben gobiernos estatal y federal a derrama económica de las Pirámides", 24 de marzo de 1996. p. 3, Sección Estados, Año LXXX, Tomo, CCCXVI, No. 28,659

VÁZQUEZ Tercero, Héctor. *El Financiero*. "Reforma económica y reforma política" 30 de octubre de 1995. p.32 sección política, Año XV, No. 3865

Zamítiz, Héctor. *Revista de Estudios Políticos* "La reforma del PRI en el contexto de la reforma del Estado, 7 de junio de 1995. pp. 109-117

Zarate Vite, Arturo. *El Nacional* "No implica ruptura la sana distancia entre el PRI y el gobierno: Zedillo", 7 de enero de 1995. p.5

## OTRAS FUENTES

ANDA Gutiérrez, Cuauhtémoc. *Jalisco modernidad y futuro, Gobierno del Estado de Jalisco*. México 1995, pp. 19-65 Cárdenas Gracia, Jaime. "Partidos Políticos y democracia" *Cuadernos de Divulgación de la Cultura democrática* . Tomo 8. Ed. IFE. México 1996

HEGEL Friedrich, G W. *El Concepto del Estado*. T. 33. Ed. PRI. México. 1975.

LENN, V.I. *Sobre el Estado* T. 35. Ed. PRI. México. 1975.

Memoria del Foro: *Presencia del contador público ante la aprobación de la iniciativa de Ley de la Auditoría Superior de la Federación*. 14 de febrero de 1996.

VALDÉS, Leonardo. "Sistemas electorales y de partido" en *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*. Tomo 7. Ed. IFE. México 1995.

WALKEY, Harvey. *Deontología administrativa*. San José, Costa Rica 1961, 129 p.