



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL SISTEMA DE BOTIN,
CAUSA DE LA CORRUPCION E INEFICIENCIA DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ADMINISTRACION PUBLICA)

PRESENTA:

GUADALUPE VICTORIA / GUZMAN ZURITA



MEXICO, D. F., FEBRERO DEL 2003



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.

AGRADECIMIENTOS

A mi hermana Lidia, pues sin su apoyo moral y económico, hubiera sido imposible alcanzar este anhelo.

A mi pequeña hija Lupita, que sacrificó sus horas de juego para compartirlas conmigo y así dedicarme a los estudios necesarios, para cumplir con mis tareas estudiantiles. Y a mi adulta hija, mi compañera y amiga, que junto con Tobías han sido los compañeros inseparables de toda mi vida.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, que me abrigó en su seno y me apoyó económicamente por medio de su Dirección General de Apoyo a la Comunidad, otorgándome una beca ofrecida por Anderson & Clayton, para poder subsistir y concluir mis estudios. En los últimos semestres de la carrera me permitió colaborar con ella como Profesora Adjunta en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Y en la época actual, me ha brindado la oportunidad de colaborar nuevamente con ella como Profesora en la Preparatoria núm. 5 "José Vasconcelos", dependiente de la Escuela Nacional Preparatoria.

A todos mis maestros, pues gracias a que compartieron conmigo su conocimiento y dedicación, pude entrar a un mundo nuevo que logró en mí otra perspectiva de la vida.

A mi Asesor: Profesor Ramiro Carrillo Landeros, que sin su valiosa ayuda, conducción, compromiso, dedicación, paciencia y energía, hubiera sido imposible abordar tan difícil y accidentada temática, y concluirla.

A los Psicólogos: Isabel Romero Ortiz y José Luis Sámano Ochoa, que me asesoraron en la parte psicológica de esta temática y en su revisión.

A José Octavio y Eduardo, que me apoyaron en el diseño de los esquemas planteados en el presente trabajo.

A los **sinodales** que han tenido la amabilidad de aceptar esta labor de revisión y que finalmente conlleva al cierre de tan hermosa aunque tortuosa etapa de mi vida.

Sin la ayuda de **todas estas personas e instituciones**, hubiera sido imposible empezar y culminar tan ardua, pero gratificante labor. La colaboración de todos ellos ha sido igualmente importante, si hubiera faltado cualquiera de estos granitos de arena, esta etapa de mi vida no hubiera concluido felizmente.

GRACIAS A TODOS.

ÍNDICE

	PÁG
INTRODUCCIÓN	7
I. MARCO TEÓRICO	13
I.1. ¿Qué es el Estado?	13
Perspectiva política	13
Perspectiva jurídica	14
Perspectiva sociológica	16
Perspectiva integral	18
I.2. Sector Público	23
I.3. Gobierno	23
I.4. La Administración Pública	28
I.4.1. Integración de la Administración Pública Mexicana	37
I.4.2. Principales características de la estructura de la Administración Pública Mexicana	39
I.4.3. Principales atribuciones de la Administración Pública Mexicana	41
II. ASPECTOS HISTÓRICOS, ESTRUCTURALES Y JURÍDICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA	48
II.1. Sistema Federal Mexicano	48
Antecedentes del federalismo	48
Principales rasgos del federalismo mexicano	50
II.2. Descentralización y fortalecimiento del Pacto Federal	53
II.3. Relaciones intergubernamentales	59
II.4. Poderes de la Unión: órganos y titulares	60
II.5. Estructura de la Administración Pública Federal	62
a) Poder Ejecutivo	62

b) Poder Legislativo	65
c) Poder Judicial	67
II.6. Bases Jurídicas de la Administración Pública Mexicana	72
a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	72
b) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	75
c) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	76
III. DIAGNÓSTICO	80
III.1. Situación actual de la Administración Pública Mexicana	80
III.2. Programa de Modernización de la Administración Pública Mexicana	83
III.3. Principales Fallas en la Administración Pública Mexicana	84
III.4. Orígenes de la Corrupción	89
III.5. La Corrupción como Sistema	91
III.6. La legislación para el combate de la Corrupción	100
III.7. Organización Sindical Mexicana	101
III.8. Sistema de Botín en la Administración Pública Mexicana	117
III.8.1. Orígenes del Sistema de Botín	120
III.8.2. Estructura del Sistema de Botín	124
III.8.3. Principales consecuencias del Sistema de Botín	125
IV. ANÁLISIS CRÍTICO DEL SISTEMA DE BOTÍN (CORRUPCIÓN)	131
IV. 1. Aspectos que originan el Sistema de Botín	131
IV.1.1. Causas-efectos psicológicos del Sistema de Botín	133
IV.1.2. Efectos administrativos del Sistema de Botín	142
IV.1.3. Efectos sociológicos del Sistema de Botín	145
IV.2 Relaciones entre equipos y grupos de interés	147
a) Equipos económicos-políticos	147
b) Cuadros políticos-sociedad	168

V. FASE PROPOSITIVA	179
V.1. Servicio Civil de Carrera	182
V.2. Descentralización del Poder	190
V.3. Ejercicio del verdadero Federalismo	196
V.4. Comunicación efectiva en el trabajo	197
V.5. Conocimiento de la institución en la que se labora	199
V.6. Desarrollo económico, social y político	203
V.7. Credibilidad y gobernabilidad	210
CONCLUSIONES	213
BIBLIOGRAFÍA	223
HEMEROGRAFÍA	228

INTRODUCCIÓN

La presente investigación que abarca un período comprendido entre 1946-2000, aborda la problemática del Sistema de Botín, causa de la corrupción e ineficiencia de la Administración Pública Mexicana que afecta a la Administración Pública Mexicana y es de interés tanto para los estudiosos de las Ciencias Políticas y la Administración Pública como para los profesionales de las Ciencias Sociales en general; así también, para toda persona que establece relación con cualquier entidad o dependencia gubernamental. Este sistema es estimulado por el entorno social que incluye una amplia gama de factores políticos, sociales, económicos, administrativos, éticos, las dimensiones, formas y funciones del gobierno, el poder que el Estado ejerce sobre los ciudadanos y su actividad cotidiana, las divisiones sociales y divergencias socioeconómicas, los valores y lealtades predominantes, el nivel y difusión de la educación, la eficacia en la administración y las tradiciones de la función pública.

La corrupción aparece ligada a una serie de formas de abuso de autoridad, ayuda al gobierno a reafirmarse y movilizar apoyos para el sistema, dirigiendo al público hacia el lado personalista del sistema, caracterizando al problema como "unas cuantas manzanas podridas" a las que hay que separar para que no sigan pudriendo a las demás; se basa en la centralización del poder, corrupción es: dedazo, favoritismo, nepotismo, compadraje, prostitución, mordida, extorsión, fraude, riqueza inexplicable, principalmente, donde los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado contribuyen en gran medida a esta situación, pues protegen a empleados que practican la impuntualidad, el ausentismo, la corrupción y la ineficiencia; lo que sin lugar a dudas daña, en primer lugar a los agremiados, después a las dependencias y entidades y finalmente a toda persona que tenga contacto directo o indirecto con ellas; pues se entorpece cualquier proceso que se deba llevar al cabo, generándose así el "burocratismo".

¹Derivado de burocratización, según Fabricio Bencina, ésta "indica una degeneración de la estructura y de las funciones de los aparatos burocráticos. ... proliferación de organismos sin vinculación con las exigencias generales de funcionalidad, acentuación de los aspectos formales y de manera de proceder en detrimento de los aspectos sustanciales con la consecuente lentitud de las actividades y la reducción de las tareas cumplidas, la supervivencia y la elefantiasis de organismos que no responden ya a una función efectiva y, en definitiva, el triunfo de la organización -la burocracia- sobre sus fines. Diccionario de Política (A-J), p. 197.

Desde la perspectiva teórica, es difícil concebir que exista el sistema de botín, porque formalmente hay ámbitos de acción -federal, estatal y municipal-; sectores gubernamentales con jerarquías que van, de manera descendente, desde el Presidente de la República hasta los Jefes de Departamento y servidores públicos que "poseen", por lo menos desde esta perspectiva, los conocimientos suficientes para aplicar los lineamientos que rigen su actuación. Cabe precisar que existe una normatividad específica respecto al funcionamiento de la Administración Pública Mexicana; lo que sucede es que se aplica parcial o unilateralmente y por lo mismo se propicia la desorganización, pérdida de control tanto de actividades como de funcionarios, duplicación de funciones, omisiones, retraso en el despacho de los asuntos, etc. Principalmente por la falta de profesionalización de los cuadros que la conforman, donde los asuntos de trabajo se convierten en asuntos personales.

El sistema de botín se materializa en las relaciones que se dan entre los diversos grupos de poder que integran el gobierno federal y sus nexos con los consorcios económicos más poderosos y favorecidos; todos ellos desean permanecer en o detrás de los puestos de mayor jerarquía y para ello se rodean de incondicionales que conforman redes de poder -infraestructura- que servirán para mantenerse en la cúspide y así continuar activando dicho sistema. Tal situación se refleja en la centralización del poder, donde el Presidente de la República tiene injerencia tanto en el poder ejecutivo, como en el legislativo y judicial; así el federalismo se nulifica pues las decisiones, la mayoría de las veces, se toman desde el centro (capital de la república).

La experiencia deja ver que el sistema de botín se practica cotidianamente en cualquier ámbito, nivel y puesto de la Administración Pública Mexicana, sin que se haga gran esfuerzo por evitarlo, a pesar de encontrar muchos discursos generados por las propias autoridades que plantean el combate a la corrupción, en sus diversas modalidades. Esto se confirma plenamente, pues desde 1994 y hasta la fecha han salido a la luz pública diversos hechos que son prueba fehaciente de la existencia y consolidación del Sistema de Botín, pues frente al exagerado enriquecimiento de unos cuantos como: Carlos Slim Helú, Alejo Peralta, Emilio Azcárraga Milmo (y ahora el hijo), Alberto Bailleres, Bernardo Garza Sada, Jorge Larrea, Familia Aramburuzabala, Lorenzo Zambrano, Eugenio Garza Lagüera, Roberto González Barrera, Isaac Sada Raffoul, Jerónimo Arango, Familia Autrey y Ricardo Salinas Pliego, algunos prestanombres de la familia Salinas de Gortari, el pueblo de México ve disminuida su, de por sí deteriorada, calidad de vida con el

incremento de los índices de pauperización que desembocan en una gran conflictiva social, reflejada, en el alto índice de criminalidad organizada que se vive actualmente en el país.

La corrupción juega un papel muy importante, pues se detenta el poder público para lograr fines particulares; se transgrede la ley sin ningún obstáculo; y finalmente, los individuos se apropian de los beneficios públicos, o sea, se da el enriquecimiento ilícito. Esto último genera mayor poder, con lo que se cierra un círculo vicioso poder-dinero-poder, dinero-poder-dinero, al cual es muy difícil ingresar y muy ambicionado por las mafias o grupos que operan a la luz pública y ubicados en diversas dependencias o entidades gubernamentales tanto del sector central como del paraestatal. Estos grupos se encargan de menoscabar la legitimidad y legalidad del poder ejecutivo; así como la naturaleza jurídica y finalidad de la ciencia de la Administración Pública.

En el ámbito administrativo, el sistema de botín propicia derroche de recursos: humanos, materiales y financieros; así como pillaje, improvisación y deterioro en la prestación de servicios, lo cual provoca malestar general, pues en principio todas las dependencias y entidades fueron creadas para procurar el desarrollo económico, político y social del país, pero con estas prácticas, se desvirtúa su labor, lo que repercute en la falta de credibilidad de los ciudadanos en sus instituciones, cuadros administrativos, políticos y gobernantes, propiciando así apatía, desinformación, abstencionismo y finalmente ingobernabilidad. Pues cuando la Administración Pública Mexicana, no cumple cabalmente con los lineamientos existentes, se incrementa la corrupción (mordida, cohecho, gratificación, etc.) con lo que se desvirtúa el principal fin de la misma: el servicio público y disminuyen las posibilidades de que la población, mantenga una activa participación en el proceso democratizador del país.

Para los especialistas de las Ciencias Políticas y la Administración Pública, la importancia del análisis de este tema radica en que su quehacer teórico-práctico, se ve afectado y obstaculizado al encontrarse -en el campo de trabajo- con todos los vicios que caracteriza al sistema de botín y por ende, no se logra la finalidad de dichas ciencias. Es por ello, que en la parte propositiva de este documento, se plantea que debe darse en la realidad, no sólo en la teoría, el Servicio Civil de Carrera, el ejercicio de un verdadero federalismo, la descentralización del poder en las estructuras operativas, la comunicación efectiva en el trabajo y la representatividad de los funcionarios, el desarrollo económico, político y social, la credibilidad y gobernabilidad, con lo cual el científico

social plantea combatir el sistema de botín, pues todo esto coadyuvaría a acortar la vida o eliminar este círculo vicioso que caracteriza a la Administración Pública Mexicana.

El sistema de botín se debe a la relación entre procesos, actores y beneficios que están relacionados con el patrón sexenal que implementa una campaña anticorrupción, para ayudar a la administración entrante a disociarse de la anterior y destacar la legitimidad del nuevo gobierno entre los sectores populares, sin embargo mientras transcurre el periodo sexenal, la campaña va perdiendo fuerza y se va creando confianza y entusiasmo entre los burócratas entre la misma población. Así también, el sistema de botín se explica desde una perspectiva histórica, psicológica-social que se refleja en aspectos administrativos y sociológicos y que deja ver que tanto grupos económicos políticos y sociales, se coluden para llevarse la parte del botín que les corresponde, sin pensar en el gran daño que se hace a la sociedad civil, por lo que hay que tomar medidas correctivas para evitar un conflicto social de mayores dimensiones.

Las hipótesis formuladas en la investigación, pretenden plantear una propuesta de solución a la problemática, ellas son: 1) la reorientación y aplicación sistemática del Servicio Civil de Carrera, sustentada en la profesionalización y especialización de los servidores públicos, disminuirá la "burocracia" o burocratismo y hará más eficiente la gestión gubernamental, 2) el reconocimiento al desempeño de los prestadores de servicios, la modernización del sistema de estímulos y recompensas redundará en menores índices de corrupción, 3) la lucha permanente contra los vicios y la descentralización del poder, basada en un verdadero federalismo y el respeto entre las distintas dependencias, entidades y niveles de gobierno, así como el perfeccionamiento de la normatividad que rige a la Administración Pública Mexicana, minimizará los efectos negativos del sistema de botín y 4) la apertura a la democracia, resultado del desarrollo político integral, agilizará la gestión gubernamental, fortalecerá el federalismo y la normatividad abatiendo el sistema de botín, en beneficio de la población que recuperará la credibilidad en el gobierno y sus instituciones y responderá de manera solidaria ante quien ejerce el poder en el Estado Mexicano.

Para la confirmación de dichas hipótesis el trabajo (periodo 1946-2000) se dividió en cinco capítulos: el **primero**, aborda el concepto de Estado Moderno, sus teorías jurídicas y sociológicas; sus principales características y funciones, los elementos que lo integran. Al abordar el concepto de sector público, se retoma la idea del Profr. Carrillo Landeros de que este

sector, no solo comprende la parte organizada del Estado (gobierno) que deriva hacia el aparato administrativo para el ejercicio legítimo de la coerción física y la dotación de bienes y servicios a la comunidad (administración pública), sino que también se refiere a la circunscripción o ámbito de competencia que en muchos casos le corresponde en forma exclusiva y en otros comparte con particulares, de acuerdo a las modalidades del interés común. Se expone el concepto de administración pública, su perímetro de acción: central y paraestatal; se plantea la integración de la Administración Pública Mexicana y sus principales características en su estructura y atribuciones de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En el **segundo** capítulo, se abordan los aspectos históricos, estructurales y jurídicos de la Administración Pública Mexicana. En primer lugar, se habla del sistema federal mexicano, antecedentes, principales rasgos, la descentralización y fortalecimiento del pacto federal y las relaciones intergubernamentales. Así también se desarrolla la temática de los poderes de la unión: órganos y titulares, de ello se deriva que la Administración Pública Mexicana, inserta en el poder ejecutivo, tiene como principales bases jurídicas la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ésta plantea el concepto de servidor público y sus características.

En el capítulo **tercero**, se diagnostica la actual situación de la Administración Pública Mexicana, tanto en el aspecto económico, como en el político y social; lo cual hace reflexionar, que es de suma importancia llevar a la realidad, y no sólo en teoría, el Programa de Modernización de la Administración Pública Mexicana caracterizada por diversas fallas como: centralización del poder, corrupción (dedazo, favoritismo, nepotismo, compadraje, prostitución, mordida, extorsión, fraude, riqueza inexplicable), lo que ha propiciado que ésta (A.P.M.) sea vista como un botín y no como lo que en realidad es, un instrumento para lograr la eficiencia en las acciones del gobierno y prestar un servicio eficaz y eficiente a quien lo necesite.

En el capítulo **cuarto**, se hace un análisis crítico del Sistema de Botín, se abordan los aspectos que lo originan desde diversos puntos de vista: histórico, psicológico-social; así como las causas-efectos psicológicos del mismo; también se plantean sus efectos administrativos y sociológicos. Además se plantea que las relaciones entre equipos y grupos de interés que participan en él, lleva

al actual estado de cosas en México, pues tanto grupos económicos, políticos y sociales se coluden en pro de llevarse la parte que les corresponde del botín, sin tomar en cuenta que la sociedad civil cada vez está más afectada por todo ello y es urgente tomar medidas correctivas para evitar un mayor conflicto social.

En el capítulo **quinto** se propone que para contrarrestar el Sistema de Botín, es necesario llevar a la realidad la instauración del Servicio Civil de Carrera, basado en la administración científica del personal de acuerdo al mérito y la idoneidad para obtener y mantener al personal en perfectas condiciones y así realizar las funciones públicas con eficacia y eficiencia a la vez que se ofrece un empleo digno, seguro y con posibilidades de desarrollo profesional. Aunado a lo anterior, se debe dar la descentralización política, administrativa y económica; el ejercicio de un verdadero federalismo; la comunicación efectiva en el trabajo; el conocimiento de la institución para la cual se labora; el desarrollo económico, social y político; la credibilidad y la gobernabilidad. En consecuencia, se disminuirá y en última instancia anulará el Sistema de Botín que tanto afecta a la Administración Pública Mexicana y como consecuencia lógica se favorecerá a la población mexicana.

I. MARCO TEÓRICO

I.1. ¿Qué es el Estado?

Dentro de las Ciencias Sociales existe un campo de conocimiento, de carácter interdisciplinario, llamado comúnmente Teoría General del Estado, cuyo objeto de estudio es determinar los orígenes, desarrollo y características del mismo. Este tema se puede tratar desde la perspectiva histórica, sociológica, política y jurídica. Desde el punto de vista semántico, Estado quiere decir, "modo de ser": del latín *stātus*, que en castellano significa: estado "posición, modo". A la luz del concepto político, se considera a Maquiavelo uno de los primeros en utilizar la palabra para designar al organismo político encargado, por medio de un hombre capaz de gobernar y lograr que sus gobernados tuvieran necesidad del Estado y de él, hasta conseguir la lealtad.

Al analizar la obra de Maquiavelo, se puede afirmar que su tesis surge de la experiencia, determina los recursos por los cuales se pueden conseguir los fines ordinarios que pretenden los hombres de Estado. En su razonamiento, parte de la naturaleza única e inmutable del hombre, basada en la ambición y la codicia, características muy notorias en la nobleza de su época, afirmaba que los hombres siempre están inconformes con el presente y añoran el pasado; son imitativos y asimilan mejor los vicios que las virtudes. Por lo tanto, un político inteligente debe tomar en cuenta estas características y dejar de lado los principios morales para alcanzar fácilmente sus propósitos. Aborrece todo lo que puede debilitar al Estado y destruir su integridad, ama lo que contribuye a acrecentar sus fuerzas, el fortalecimiento de su unidad y la extensión de sus fronteras. Como partidario del Estado poderoso, no vacila en utilizar medios que contribuyan a su prosperidad, así sean contrarios a las normas morales.

Las medidas políticas y militares son casi el único objeto de interés de Maquiavelo y las separa de toda consideración moral y religiosa. Considera que la finalidad de la política es conservar y aumentar el poder político y el patrón para juzgarla es el éxito en la consecución de ese propósito, que debe haber un legislador omnipotente, ya que un Estado afortunado tiene que ser fundado por un solo hombre y el carácter nacional del pueblo es determinado por las leyes y el gobierno. "La virtud moral y cívica surge de la ley y, cuando una sociedad se ha corrompido, no puede nunca

reformarse por sí misma, sino que tiene que tomarla en sus manos un legislador que pueda restaurarla a los sanos principios establecidos por su fundador"² El legislador es el arquitecto tanto del Estado como de la sociedad incluyendo sus instituciones: morales, religiosas y económicas.

El Estado sólo debe recurrir a la violencia si se presentan circunstancias excepcionales o peligrosas, pues el hombre político actuaría ilegítimamente si no empleara los medios para garantizar la protección de los ciudadanos, la armonía interna y la seguridad externa, ya que estos dos puntos son el objetivo de la política. Para Maquiavelo, el Estado es el instrumento más importante del hombre para frenar su naturaleza egoísta y canalizarlo a fines socialmente deseables, además de que con él se crean condiciones de seguridad y bienestar.

Dentro de las teorías jurídicas se identifican dos grandes grupos: a) proclaman la unidad entre el Estado y el derecho, y b) sostienen la personalidad jurídica del Estado, los primeros tienen como su principal exponente a Hans Kelsen, quien dice "...es el Estado un complejo de normas. ... El Estado es el orden de la conducta humana que llamamos orden jurídico, el orden hacia el cual se orientan ciertas acciones del hombre, o la idea a la cual los individuos ciñen su comportamiento. ... Sólo hay un concepto jurídico del Estado: El Estado como orden jurídico centralizado."³

Con base en lo anterior, el Estado es un sistema de normas, por lo que la voluntad y la conducta del individuo pueden entrar en conflicto con ellas y así surgir una contraposición entre lo que es y lo que debe ser, problema principal de toda teoría y toda práctica sociales. Para Kelsen, adquiere la calidad de organización política, porque es un orden que centraliza el uso de la fuerza, sociedad políticamente organizada, comunidad constituida por un orden coercitivo y este orden es el derecho. Como poder detrás del derecho, al existir se da la eficacia del orden jurídico, se puede afirmar que el poder, en sentido social o político, implica autoridad, es decir, un vínculo de superior a inferior. Pero hay que aclarar que éste, únicamente es posible sobre la base de un orden en virtud del cual uno está facultado para mandar y otro obligado a obedecer. Por tanto, el poder social es fundamentalmente correlativo de la obligación social, y ésta supone el orden social, o sea, la organización social. El poder estatal es el poder organizado por el derecho positivo.

²Maquiavelo, Nicolás, Obras políticas, p. 39.

³Kelsen, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, p.224.

Para cumplir una función de creación o aplicación de normas, determinadas por el orden jurídico "Las características esenciales de un órgano en el sentido estricto del término, son las siguientes: es nombrado o electo para una función específica; la realización de ésta tiene que ser la actividad principal o incluso legalmente privativa de la persona que funge como órgano; dicha persona tiene el derecho de recibir un salario que se paga con cargo al erario. ... Los órganos del Estado, en el sentido estricto, se llaman funcionarios. No todo individuo que actúa legalmente como órgano estatal, en el sentido amplio del término, es funcionario. El ciudadano que participa con su voto en la elección del parlamento, desempeña, al votar, una función muy importante, ya que interviene en la creación del órgano legislativo; pero no es órgano del Estado en el sentido estricto de la palabra, es decir, no es funcionario.⁴

Según Kelsen, un órgano puede ser creado por nombramiento, elección o sorteo. La diferencia reside en el carácter y posición jurídica del órgano que lo estableció. Se dice que es nombrado cuando lo hace otro órgano individual superior, ejemplo de ello en México es el gabinete presidencial. Es electo por un órgano colegiado (esto se puede apreciar en las cámaras que conforman el Congreso de la Unión), compuesto por sujetos que se encuentran legalmente subordinados al órgano electo. Un órgano es superior a otro si el primero tiene la capacidad de crear normas que coaccionen al segundo.

El Estado, como sujeto que actúa por medio de sus órganos y como persona jurídica, es la personificación del orden jurídico por medio del cual se establecen derechos y obligaciones que a la vez tiene que cumplir. Así también, los individuos que realizan una función específica determinada por el orden jurídico.

Ignacio Pichardo Pagaza afirma. "La tesis del estado parte de la afirmación de que no es una unidad o ente que pertenezca al mundo de la naturaleza, a la esfera de la causa; pertenece a la esfera de las normas o los valores. Por ello, no es posible determinarlo científicamente, con la metodología causal y si se reconoce su relación con el orden jurídico, debe afirmarse la teoría de la identidad del derecho y el estado. Ambos constituyen un solo y único objeto de conocimiento.

⁴Op. cit., p. 230.

La problemática estatal es problemática jurídica.⁵ Para Kelsen, los elementos principales del Estado son: pueblo (ámbito de la validez personal de la norma jurídica), territorio (ámbito de la validez espacial de la misma), y el ámbito temporal de la validez del orden estatal, existe pues un ámbito material de la validez de la norma jurídica.

La teoría que sostiene la personalidad jurídica del Estado, tiene como principal exponente en México, al Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, quien afirma que es una persona, no un ser humano; es una unidad jurídica. El concepto de personalidad aparece como base del derecho público y hasta como condición de la existencia del derecho. La colectividad de ciudadanos, forma un conjunto indivisible que se opone a los individuos y como tal constituye un ser jurídico separado que encuentra su propia personificación en el Estado, existen elementos formativos anteriores a su creación y elementos posteriores para cumplir sus finalidades esenciales; los primeros abarcan población (integrada por nacionales y extranjeros); prerrogativas (políticas económicas, derecho preferencial sobre extranjeros); obligaciones (educativa, tributaria); ciudadanía; territorio (comprensión, dominio o propiedad de la nación o del Estado mexicano; y concesibilidad de sus bienes); poder soberano; orden jurídico fundamental.

Las teorías sociológicas juzgan al Estado como unidad colectiva o de asociación, consistente en que una gran variedad de individuos se comunican con determinado fin, así la voluntad de los que participan en la comunidad adquiere realidad por acción del poder, de las voluntades de los órganos directores y de los miembros que los integran.

Según Reinhold Zippelius, Platón traza el más conocido modelo de la teoría política de la dominación de casta. Fascinado por el optimismo socrático, en el sentido de que el más sabio es el más justo, desarrolla la imagen ideal de una comunidad gobernada por una élite del espíritu. Su teoría del Estado tiene una base antropológica que se puede entender de la siguiente manera: la convivencia de los hombres en comunidad debe arreglarse en la mejor forma posible y este arreglo resulta de la naturaleza humana. Los individuos se agrupan con sus semejantes para satisfacer sus diversas necesidades, dividiendo el trabajo, pues es imposible que una misma persona realice distintas tareas u ocupaciones. Estas funciones deben distribuirse adecuadamente entre los individuos, para que cada quien realice lo que corresponda a sus capacidades.

⁵Pichardo Pagaza, Ignacio, Introducción a la administración pública de México, I Bases y Estructura, p. 26.

En el alma humana se dan los apetitos sensuales, la ambición irascible y la razón. Cada uno de estos grupos debe desarrollar dentro del Estado la función adecuada a él: los que buscan ganancias, ejercen el comercio y los negocios; los belicosos se convierten en guerreros; y los que aman el conocimiento, en sabios que dirigen al Estado. En la oligarquía manda la clase representativa de la voracidad de los ricos, en quienes manejan el timón del Estado y el pueblo al que dirigen, prevalece la afición al dinero y se subestiman las capacidades moral e intelectual de los individuos, si se pudiera sopesar en una balanza la virtud y la riqueza, un platillo bajaría en la medida que el otro subiera.

Platón en su obra "La República", afirma que en la democracia sin freno, la libertad desmedida desprecia a la disciplina y el orden, se conduce con un desdén de las verdaderas virtudes, se colma de honores a las multitudes, no se toma en cuenta la educación, aptitudes o capacidades de los individuos. Crea un modelo de Estado ideal. Desde entonces se mantiene vivo el postulado de la formación de élites, esto es, la exigencia de que ejerza el gobierno del Estado una capa destacada por sus cualidades intelectuales y morales. Asimismo, planteó el problema sobre la manera de impedir que los gobernantes se llenen el bolsillo y asegurar que atiendan exclusivamente al bien de la mayoría; si bien su propuesta ha resultado inalcanzable.

Otra teoría importante, sobre todo por su gran difusión y aplicación en décadas anteriores, es la marxista donde el Estado aparece como una máquina para mantener la dominación de una clase sobre otra, que sólo reproduce las relaciones económicas, es un reflejo del poder económico de la clase dominante, no es más que supraestructura jurídica, un instrumento en manos de la clase dominante para oprimir a las demás. Por ello se habla de un Estado burgués, cuya dominación política es de los dueños de los medios de producción. Marx, afirma que el sistema capitalista se caracteriza por la dualidad dialéctica del Estado y la sociedad; el primero emana de la segunda y está determinado por ella, por lo que su separación consiste en una oposición de correspondencia entre la estructura y la superestructura; la separación de la sociedad y el Estado corresponde a la distinción entre lucha económica y lucha política de clases. La autoridad estatal representa en exclusiva los intereses de las clases dominantes en la sociedad, es el instrumento político que defiende el orden social clasista.

Marcos Kaplan en su obra *Estado y Sociedad*, señala que Marx y Engels proponen la existencia de una comunidad primitiva que es anterior a la esclavitud y al Estado. Principalmente para Engels, la familia y el Estado son instituciones represivas ligadas entre sí, no existieron originariamente en ningún pueblo y no existen hoy en los pueblos llamados salvajes, en su obra "El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado", afirma que aparecen sucesivamente a consecuencia de un aumento en las fuerzas productivas; la sociedad primitiva era un estado de penuria que trajo consigo la división social del trabajo, primero entre hombres y mujeres con supremacía de los primeros; luego, entre propietarios y no propietarios. La propiedad refuerza el carácter hereditario de la familia con la institución de la herencia. El Estado aparece entonces para reforzar y defender los intereses y derechos de los propietarios contra los desposeídos y los extranjeros.

Cada autor tiene una concepción muy particular del Estado, pero los distintos enfoques desde donde se lo observa, no son opuestos ni excluyentes entre sí; más bien pueden ser complementarios, pues todas las concepciones desde su perspectiva son verdícas. Por ello, bajo una **óptica integral el Estado** es una unidad jurídica que desde antes de formarse contaba con una población localizada en un territorio, con derechos y obligaciones. Posteriormente se da un poder político, el que ejerce el gobierno, mediante la intervención de la administración pública. Por lo tanto, los individuos integran una colectividad y transfieren sus prerrogativas individuales en pos de la misma; de esta forma, conceden al Estado la capacidad de organizarlos y consensar en favor de dicha colectividad.

"El Estado, es la ordenación política, jurídica y administrativa de un país en el cual es el representante más significativo y donde ejerce acciones de soberanía y coerción; a él corresponde el monopolio del poder y la dominación sobre el conjunto de individuos asentados en el territorio que le concierne; sus decisiones se basan en leyes y tienen carácter de obligatoriedad general; es una forma de dominación territorial; también se le identifica como unidad soberana de acción y decisión, constituye el catalizador y la forma de síntesis más acabada de interés común."⁶

Se puede resumir que el Estado se caracteriza porque: a) tiende hacia la **unidad nacional**, por medio de la acción de los grupos que lo constituyen, b) se da la **institucionalización** de la vida

⁶Carrillo Landeros, Ramiro, *Metodología y Administración*, p. 112.

nacional, mediante la soberanía, los derechos individuales, la representación política, la división de poderes, el estado de derecho y la personalidad jurídica, y c) se da la **unificación y articulación** de las expresiones de la comunidad. Presenta siempre en mayor o menor medida un carácter dual y ambiguo, por una parte es producto y expresión de un sistema social determinado y de las interrelaciones entre sus principales fuerzas y estructuras, su existencia y actuación corresponden en última instancia a la situación dominante de ciertas clases y fracciones, cuyos intereses no pueden menos que reconocer, expresar, consolidar y servir, nunca asiste exclusivamente a la sociedad en su conjunto ni a los intereses generales de aquélla y de todas sus clases y miembros.

De modo inverso, el Estado no solamente es producto sino también productor y reproductor de la sociedad, de sus relaciones y estructuras fundamentales, es una unidad global que resulta de las interrelaciones entre las partes que lo generan y constituyen. Alimenta los elementos de que se nutre. Interviene en las condiciones y aptitudes que lo hacen vivir, para mantenerlas, reproducirlas, estimularlas y desarrollarlas; trabaja así en su desarrollo. Se toma en su propio organizador, y tiende a pasar de generador de fenómenos a epicentro del sistema político y de la sociedad, al desarrollarse, crecen sus capacidades y sus poderes de verificación y control, por su naturaleza y por la búsqueda de la eficacia política, se inclina a hipertrofia, acumulación y centralización de poderes, por lo que en muchas ocasiones sus relaciones con la sociedad se vuelven simbióticas y parasitarias.

Retomando a Marcos Kaplan, las *principales características del Estado* son:

1. Un **doble carácter o ambivalencia esencial**. Producto de la sociedad, se transforma en productor de la misma, de fuerzas y relaciones de producción, sociales y políticas; es actor y factor de la reproducción de la sociedad, de su crecimiento y de su desarrollo.
2. Es **coproducido** en un espacio determinado y a la vez lo **coproduce** y modifica, de modo directo e indirecto, surge y opera en un ámbito espacial delimitado, en un territorio.
3. Es una **creación racionalizada** de diferentes niveles y grados del poder en el cuerpo social, de estructuras políticas preexistentes o coexistentes. En él se refuerzan y consagran la jerarquía y la integración de elementos subordinados.

4. Presupone, profundiza y consolida la **separación creciente entre gobernantes y gobernados**. Se configura como aparato diferenciado, especializado y permanente de acción política y de gestión administrativa, dotado de una organización que se caracteriza cada vez más por la centralización, la complejidad y las grandes dimensiones. El aparato, identificado con quienes lo encarnan y lo controlan, actúa incesantemente en el sentido de la conservación y de la extensión del poder político como poder de arbitraje y de decisión.
5. **Pretende la autonomía, la supremacía y la capacidad totalizadora o de inclusión total**. Aparece como grupo general que abarca a la sociedad con la que tiende a identificarse, sin confundirse ni diferenciarse totalmente con ella. Reclama la apropiación total del poder político, la autoridad soberana en el orden interno y en las relaciones exteriores. Aparece como lugar de elaboración y aplicación de decisiones supremas y normas que se refieren a la dirección de los asuntos públicos y comprometen a toda la sociedad. Su acción se ejerce sobre la totalidad de instituciones, de grupos menores y de individuos, existentes y operantes en su ámbito espacial de poder, articulados entre sí y con la estructura del gobierno. Se alza e impone sobre ellos, les exige y extrae un grado supremo de solidaridad y acatamiento. Subordina o niega toda forma de poder y toda decisión de origen privado que no emane de las suyas o no se conforme a ellas.

Continuando con Kaplan, las *principales funciones del Estado* se refieren a: institucionalización, legitimidad y consenso, legalidad, y coacción social.

A) *Institucionalización, legitimidad, consenso y legalidad.*

Toda sociedad se integra en y por medio de **instituciones**. Éstas son esencialmente modelos de relaciones humanas, de distribución y ejercicio de status, funciones y roles, sobre las que se copian, estructuran y formalizan las relaciones concretas de grupos e individuos, mediante su formulación o consagración por la autoridad estatal que les confiere así: cohesión, estabilidad, permanencia, inserción en órdenes y niveles más generales, reconocimiento y valorización por otros grupos e individuos. Las instituciones que dentro de una estructura social tienen funciones, fines y consecuencias similares constituyen un orden institucional: económico, político, militar, familiar y religioso. La aceptación del poder estatal y de su función institucionalizadora no se produce de modo natural ni mecánico. Implica y exige crear y mantener una legitimidad, un

consenso y una legalidad; estos tres fenómenos y dimensiones se conectan, interactúan y superponen como partes de un proceso único.

Todo Estado se inclina a dignificarse por sí mismo, trata de captar a la sociedad como un todo, darle orden y permanencia, identificarse con ella, idealizarla o idealizarse como valor supremo que trasciende a los grupos e individuos y coactivamente imponible a los mismos. Los gobernados aceptan en parte la supremacía del Estado y del sistema que expresa e impone, como premisas y garantías del orden, la seguridad, la permanencia y la convivencia civilizada. Al mismo tiempo, el Estado emana como requisito de vigencia de una sociedad contradictoria y por lo tanto inestable, donde se da la desigualdad y los conflictos. Generalmente los ciudadanos, esperan y exigen cierta reciprocidad de responsabilidades y obligaciones, a cambio de su sometimiento. Lo cuestionan en la medida que lo visualizan como expresión e instrumento de la desigualdad, temen sus desbordes y sus abusos.

El acatamiento va siempre acompañado, en distinta medida por la crítica del poder, el deseo de limitarlo, la evasión de la ley, el desafío abierto, etc. pero la supremacía del Estado no puede mantenerse por la simple coacción física. La disciplina se debe basar en el temor pero acompañada por la adhesión interiorizada y aceptada, combinando para su logro mecanismos formales e informales. Instituciones, legitimidad, consenso, a la vez presuponen, exigen y generan una legalidad o un Derecho. La sociedad no puede funcionar como simple agregación de estructuras y funciones socioeconómicas. Éstas, sus relaciones y su organización de conjunto, deben ser mantenidas y ajustadas mediante un sistema formal e institucionalizado que afiance un grado mínimo de cohesión, coherencia y estabilidad.

B) *Funciones de coacción social*

Mediante la coacción social, el Estado intenta, y en mayor o menor grado logra:

- a) **Crear y conservar su monopolio permanente y legalizado de la violencia**, que es así institucionalizada, oficializada y organizada; y en general, captar exclusiva y excluyentemente todos los medios de decisión y de dirección de la sociedad y de regulación y orientación de las actividades de clases, grupos e individuos.

- b) **Erigirse en instancia suprema sobre y entre los grupos sociales**, como medio de sustentar la supremacía de las élites político-burocráticas que detentan el gobierno, de la fracción hegemónica y de la clase dominante, sobre las clases subalternas y dominadas; de regular sus relaciones; de crear cierto equilibrio relativo entre los grupos divergentes y antagonicos. Todo ello para preservar el sistema social y la contención de las fuerzas que lo cuestionan y pueden destruirlo.
- c) **Construir un subsistema de control político**, como conjunto de instrumentos, mecanismos, decisiones y acciones, legítimas o no, que el Estado aplica para el mantenimiento de los grupos, especialmente los subalternos y dominados, dentro de los límites correspondientes a las características y necesidades estructurales del sistema.
- d) **Atenuar, ajustar o suprimir conflictos de intereses que convergen.**
- e) **Reconocer o imponer formas de compromiso social y político y cooperación interna** (cooptación de individuos capaces y enérgicos de los grupos subalternos y dominados y de sectores de éstos; regulación de acuerdos espontáneos entre grupos y entre individuos; negociación y arbitraje obligatorio; formas regulares y periódicas de adquisición y transmisión de poder).
- f) **Integrar el país, crear y mantener la unidad nacional y un sistema de lealtades nacionales**; para fines internos y para la regulación de las relaciones con el exterior. Para garantizar la paz y la seguridad jurídicas se requiere que los funcionarios (en el marco de sus competencias) afirmen enérgica y eficazmente el monopolio de la fuerza física contra todo acto de violencia (delictuoso o político) que no provenga del Estado. Hobbes en el Leviatán, afirmaba que con frecuencia, la tiranía irrumpe con mayor ímpetu en el vacío de poder, generalmente atraída por la necesidad de una mano poderosa que imponga orden. Y que es necesaria la aplicación enérgica, pero controlada, del derecho estatal para cerrar el camino al tirano.

"Una colectividad sólo puede funcionar como Estado de derecho, si en ella existe y se aplica el poder estatal para imponer el derecho. El derecho subsiste como un modelo confiable de orientación, en tanto sea aplicado e impuesto con firmeza. En suma: no hay Estado de derecho sin seguridad jurídica, es decir, sin certeza de orientación; no hay certeza de orientación, sin certeza de realización (Zippelius RPh, & 24 II); sin embargo, el poder del Estado es ambivalente.

Un Estado que tiene el poder para proteger eficazmente a sus ciudadanos, lo tiene también para oprimirlos."⁷

1.2. Sector público

"El *sector público* puede ser definido como el conjunto de actividades institucionales, órganos e instrumentos que integran el Estado o se hallan bajo su control directo, y que le permiten intervenir de diversas maneras en el proceso socioeconómico, incluso producir y distribuir bienes y prestar servicios públicos."⁸

El Estado cuenta con diversas unidades para lograr sus propósitos, al entrar en acción, incide directamente y de acuerdo a lineamientos establecidos en diversas áreas, a las que en conjunto se denomina sector público. El Profesor Carrillo Landeros comenta:

"... la idea de sector público no sólo comprende la parte organizada del Estado (gobierno) que deriva hacia el manejo directo del aparato administrativo para el ejercicio legítimo de la coerción física y la dotación de bienes y servicios a la comunidad (administración pública), sino que se refiere también a una circunscripción, a un ámbito de competencia que en muchos casos le corresponde en forma exclusiva y en otros comparte con los particulares, de acuerdo con las modalidades que dicte el interés común."⁹

1.3. Gobierno

De acuerdo con la obra de Alejandro Oliván, "...es el Poder supremo considerado en su impulso y acción para ordenar y proteger la sociedad, y la Administración constituye el servicio general o el agregado de medios y el sistema organizado para transmitir y hacer eficaz el impulso del

⁷Zippelius, Reinhold, Teoría General del Estado, p. 58.

⁸Kaplan, Marcos, Estado y Sociedad, p. 216.

⁹Carrillo Landeros, Ramiro, Metodología y Administración, pp. 113-114.

Gobierno y para regularizar la acción legal de las entidades locales. De modo que administrando se gobierna".¹⁰

Según la ANUIES el gobierno determina las formas específicas en que se organiza el poder estatal, se dan gobiernos democráticos, absolutistas, monárquicos, teocráticos, militares, republicanos, etc. Nuestro país se caracteriza por ser republicano y federal. Estos dos últimos puntos, se desarrollarán con posterioridad. El Instituto Federal Electoral, define al gobierno, como el grupo de personas e instituciones a las que, legalmente, les está encomendado el ejercicio del poder público en una sociedad.

El gobierno es la parte organizada del Estado, y se vale de la administración pública para manifestar la acción que debe realizar. Por ello, "El gobierno es el Estado en acción, constituye el dispositivo de dominio que permite conducir a un conjunto de individuos asentados en un territorio donde él ejerce su potestad soberana, con el propósito de lograr de ellos un comportamiento deseado."¹¹ Al gobierno corresponde la dirección y organización de las acciones del Estado que pueden ser de tipo político, como el manejo, conservación y consolidación del poder; o de tipo administrativo como: captación de recursos, prestación de servicios y resguardo del orden. Para ello se da la división de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

De acuerdo con Frank Goodnow, existen dos funciones distintivas del gobierno: *Política y Administración*. La Política se relaciona con las expresiones de la voluntad del Estado y la Administración con la ejecución de esas políticas. El sentido en el que se utiliza aquí el primer término, es como el acto o la vocación de guiar o influir en la política de un gobierno, valiéndose de la organización de un partido entre sus ciudadanos; se podría afirmar que es el arte de influir en la opinión pública atrayendo y dirigiendo a los electores. El término administración se puede definir como: las funciones ejecutivas del gobierno que consisten en el ejercicio de todos los poderes y deberes del mismo, tanto federal como local, funciones que no son legislativas ni judiciales, sino estrictamente ejecutivas.

¹⁰Oliván, Alejandro, "Idea General de la Administración", Revista de Administración Pública, noviembre 1982, p. 105.

¹¹Carrillo Landeros, Ramiro, Metodología y Administración, p.114.

En los sistemas gubernamentales se dan dos funciones primarias o básicas de gobierno: 1) la expresión de la voluntad del Estado y 2) la ejecución de dicha voluntad. También existen en todos los estados, órganos independientes, cada uno de los cuales se ocupa fundamentalmente del cumplimiento de una de estas funciones.

Poder Ejecutivo. Es la figura más sobresaliente que tiene a su cargo el manejo directo de la administración pública, su titular es considerado jefe de Estado y jefe de gobierno, además tiene injerencia en materia legislativa y judicial. La administración pública constituye una parte muy importante del Poder Ejecutivo.

Territorio. Elemento geográfico del Estado, es un espacio terrestre, aéreo y marítimo sobre el cual ejerce su poder. Jurídicamente, el territorio comprende un espacio tridimensional: el terrestre, el situado arriba y el situado abajo del plano terrestre. El ámbito territorial espacial adopta la forma de un cono cuyo vértice se encuentra en el centro de la tierra, la soberanía de cada Estado sobre el espacio aéreo correspondiente a su superficie terrestre, en la actualidad, se dice que la penetración en la estratósfera empieza a proponer serios problemas respecto del dominio más allá de la atmósfera, especialmente más allá de la región de la atracción de la tierra. Estos componentes los regula el art. 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Reinhold Zippelius afirma que el territorio es un ámbito estatal de dominación específicamente soberano y que es primordial para la realización de actos de soberanía como son: expedición y ejecución de las sentencias judiciales, conforme a las leyes penales, las competencias del Estado se limitan a su propio territorio. Jurídicamente hablando, el territorio estatal es un ámbito de competencias.

Población. Grupo de personas que reside en un determinado espacio físico, guardando con éste una relación también de carácter físico. O sea, conjunto de habitantes que se asientan sobre un territorio determinado, relacionados por hechos de la convivencia. Se dice que la población se cataloga como comunidad cuando reúne elementos comunes de carácter histórico, religioso y económico. La población es la esencia humana del Estado. Tiene aspectos jurídicos que se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos del 30 al

38. En ellos se habla de quienes son **mexicanos y ciudadanos**, especificándose sus derechos y obligaciones.

Nacionalidad y ciudadanía son los dos principales conceptos jurídicos de la población. La nacionalidad en cuanto noción jurídica denota una relación política entre un individuo y un Estado determinado. La constitución decreta la nacionalidad mexicana y señala quiénes tienen la calidad jurídica de mexicano, cuáles son sus privilegios y obligaciones y cómo puede perderse esa calidad o relación jurídica. La nacionalidad es un vínculo político porque implica una condición imprescindible de la ciudadanía. Para ser ciudadano es condición necesaria, pero no suficiente, ser mexicano, pues existen mexicanos, que no son ciudadanos, como serían los menores de 18 años.

QUIENES SON MEXICANOS:

ORIGEN	PRERROGATIVAS O DERECHOS	OBLIGACIONES
<p>Por nacimiento:</p> <p>Los que nazcan en territorio de la República, independientemente de la nacionalidad de sus padres.</p> <p>Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos; o padre mexicano o madre mexicana.</p> <p>Los que nazcan en embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.</p> <p>Por naturalización:</p> <p>Los extranjeros que obtengan carta de naturalización.</p> <p>La mujer o el hombre extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio en territorio nacional.</p>	<p>Ser preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.</p> <p>Para pertenecer a la Marina Nacional de Guerra o a la Fuerza Aérea, y desempeñar cualquier cargo o comisión en ellas, se requiere ser mexicano por nacimiento.</p>	<p>Hacer que sus hijos o pupilos asistan a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.</p> <p>Recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar.</p> <p>Alistarse y servir en la Guardia Nacional.</p> <p>Contribuir a los gastos públicos de la federación, estado o municipio en que vivan, de manera proporcional y equitativa.</p>

Fuente: Ignacio Pichardo Pagaza, Introducción a la Administración Pública de México, p. 32.

La ciudadanía es el conjunto de derechos y obligaciones de carácter político, que recaen sobre quienes teniendo la nacionalidad mexicana, reúnen además los requisitos de haber cumplido 18 años y tener un modo decoroso de vivir.

QUIENES SON CIUDADANOS MEXICANOS:

ORIGEN	PRERROGATIVAS O DERECHOS	OBLIGACIONES
<p>Los hombres y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos reúnan, además, los siguientes requisitos:</p> <p> Haber cumplido 18 años.</p> <p>Tener un modo honesto de vivir.</p>	<p>Votar en las elecciones populares.</p> <p>Poder ser votado para cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión teniendo las calidades que establezca la ley.</p> <p>Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.</p> <p>Tomar las armas en el ejército o guardia nacional para la defensa de la República y de sus instituciones.</p> <p>Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.</p>	<p>Inscribirse en el catastro manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos en los términos que determinen las leyes.</p> <p>Alistarse en la Guardia Nacional.</p> <p>Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda.</p> <p>Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos. Así como cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.</p>

Fuente: Ignacio Pichardo Pagaza, Introducción a la Administración Pública de México, p. 33.

1.4. La Administración Pública

De acuerdo con Bonnin, la atribución propia de la administración es llevar al cabo leyes de interés general. El Estado resulta de la sociabilidad natural del hombre, por un pacto social que trae como consecuencia natural el estado social y los convenios o leyes sirven para organizarlo y determinar su modo de existir en determinada dirección; en su LIBRO PRIMERO. DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, dice:

"La ciencia administrativa, pues, debe ser considerada como conocimiento de los principios de las relaciones sociales, es decir, análisis de las propiedades y fenómenos de estas relaciones, y

como aplicacion á las personas y cosas de las reglas mismas que encaminan dichas relaciones al interés comun. Segun esta definicion, tomada en la naturaleza misma de las cosas, la ciencia administrativa, como teoría, demuestra el juego de la accion social, y como aplicacion es el arte de poner aquella accion en práctica. La administracion es por consiguiente ciencia y arte: ciencia para poner en claro la teoría de las relaciones sociales, y arte cuando tiene por objeto la práctica de esta teoría para la aplicacion de las leyes."¹²

Bonnin define a la administración pública: como "...una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una direccion mas conveniente á los seres organizados y á las cosas. Como ciencia, tiene su doctrina propia, determinada por la naturaleza de los objetos que abraza, como establecimiento social tiene sus elementos legislativos, derivados de la naturaleza de las cosas que arregla. Instituida para velar en los pueblos sobre las personas y bienes en sus relaciones públicas y hacerlos concurrir á la comun utilidad, es el gobierno de la comunidad en su accion ejecutiva directa de aplicacion: pasiva como voluntad determinante, que es la ley, es activa como ejecucion determinada. La ejecucion de las leyes de interés general, es su verdadera atribucion."¹³

Para Bonnín, el elemento primordial de la administración son las dependencias sociales. La primera asociación política es el pueblo, por una anexión de individuos que originalmente son familias que se mantienen reunidas en comunidades para satisfacer sus necesidades y dependencias; así nacen las leyes, que son la expresión de estas necesidades y la regla de dichas dependencias. De las necesidades emana el interés público que los acerca o reúne para formar un todo. De este hecho natural, nace la administración, por el instinto de conservación y la voluntad de mantenerse en comunidad. Con la experiencia que se va adquiriendo, se llega al buen gobierno de los hombres.

Por lo tanto al darse estas dependencias sociales se da origen a la administración que es "...la ejecucion de la voluntad pública, como la legislacion es esta misma voluntad. El gobierno es el vigilante de la ejecucion de ella y el censor que recuerda su observancia, porque no tiene la accion que existe en la administracion y la justicia. El gobierno tiene un caracter peculiar y marcado, pero solo en la administracion y la justicia existe el movimiento social, y este

¹²Bonnín, C. J. B., "Principios de la Administración", Revista de Administración Pública, noviembre 1982, p. 490.

¹³Op. cit. p. 491.

movimiento está en ellas porque están los medios que lo causan: solo por ellas se ejecutan las leyes, no siendo el gobierno mas que una transmision, un vigilante, un punto central."¹⁴

Con lo anterior, se puede entender que la administración pública es la que pone en movimiento a los pueblos y su objeto especial es la ejecución de las leyes y reglamentos que consideran a las personas como miembros de la comunidad, pues abarca todo lo que constituye las relaciones o deberes del ciudadano para con la comunidad, con el propósito de conservar un orden social, es un medio de conservación social, que debe estar en manos de los ciudadanos, para cumplir con el precepto de soberanía. Retomando la idea del autor, se podría cuestionar que la administración es sólo un brazo ejecutante del gobierno, pero no es posible demeritarla así, ya que tan importante es la existencia de una como del otro para el cumplimiento de la principal finalidad del Estado, pues "... el gobierno no es mas que una medida política para ligar las magistraturas, no esencialmente necesaria para la vida social. No tendría fundamento decir que la sociedad sin gobierno se disolvería, pues el gobierno no es un órgano necesario para la vida del cuerpo político; en la administración es donde se encuentra este órgano. Pero sin el poder legislativo, carecería la administración de la facultad de obrar, es decir, legalmente, pues él es el motor por medio de las leyes: así como no sería suficiente que el hombre tuviese naturalmente voluntad de moverse sino encontrarse en sus órganos la facultad de ejercerla. Natural y políticamente no existen en la institucion social mas poderes que el de formar las leyes y el de hacerlas observar, y este último no existe esencialmente en el gobierno sino en la administración, porque esta es la institucion y se compone de las magistraturas á quienes propiamente corresponde hacerlas observar por medio de la ejecucion directa. Se puede pues concebir la sociedad sin gobierno, pero no sin administración. El gobierno será si se quiere, el corazon, y la administración los miembros: pero lo repetimos: á menos de admitir el despotismo, es preciso que el cerebro obre para que los miembros puedan ejecutar sus voluntades, y de la misma suerte es preciso que el cuerpo legislador cree la voluntad pública, que es la ley, para que la administración haga y ejecute lo que resuelve esta voluntad. La accion puede sin duda partir de un punto céntrico y la administración recibirla de él, pero el gobierno solo puede darla recibíendola de la ley y tal como ella la dá."¹⁵

Bonnin también menciona que es tarea fundamental de la administración mantener unida a la sociedad para conformar un cuerpo político justo que corrija los vicios y reprima los abusos; por

¹⁴ibidem, p. 493.

¹⁵idem, pp. 495-496.

lo que se puede afirmar que administrar es la regla general y juzgar es la regla particular. Así la administración y la justicia son necesarias para la comunidad, ya que por medio de ellas se ejecutan leyes y se asegura la observancia de las mismas, todo en beneficio de la comunidad.

Alejandro Oliván, teórico de la Administración, afirmaba que no se debían admitir los desvíos en la misma, ya que su principal objetivo es satisfacer las necesidades de los individuos y conservar la armonía que conviene a la sociedad. Es importante el planteamiento que hacía de auxiliarla para que, hubiera prosperidad. Decía que con una buena Administración, poco afectarían al Estado las variaciones de la discusión política; de lo contrario, habría trastornos sociales; lo que desafortunadamente comprobamos desde el término del sexenio del Lic. Carlos Salinas de Gortari, pues los hechos de corrupción que han salido a la luz pública, reafirman la idea de Oliván, la discusión política afecta terriblemente a la administración, por un grave juego de intereses, basado en la retórica y en el discurso político.

Blunchi afirmaba, "Frente a la constitución o a la ley, administración designa la actividad concreta y variada del Estado, considerada en detalle, por oposición al orden público y jurídico general y permanente. Se dice pues que la constitución determina la forma de gobierno y que la elección de un presidente o la nominación de los ministros son actos de administración, que la ley plantea los principios de la representación nacional y que la administración convoca a las cámaras. La organización de los tribunales, el procedimiento y los impuestos son fijados por la constitución o por la ley; la dirección de un proceso, la percepción, la cuenta, la utilización de los impuestos son asuntos de la administración."¹⁶

Blunchi hablaba de una distinción entre administración pública y administración privada, pues la primera se basa en el derecho y el deber públicos. En principio, llega tan lejos como el dominio del derecho público y se ejerce por medio de funcionarios. "La administración pública, es un ejército de restricción, tiene un radio de acción en cualquier parte donde lo exijan la seguridad y las necesidades de la nación. Ese es su verdadero campo, el de imperium y el de jurisdicción."¹⁷ Donde vela por los intereses de todas las clases sociales y del territorio que habita; pero también corre peligros de actuar con negligencia, arbitrariedad e ineficacia.

¹⁶Blunchi, M., "La Administración Pública", Revista de Administración Pública, Antología 1-54, p. 403.

¹⁷Op. cit., p.405.

Según Antonio González Saravia, la palabra administración tiene diversas aplicaciones y siguiendo la acepción latina, ministrare o administrare, da la idea de prestar un servicio en favor de las personas o de las cosas. En relación con la administración pública, se afirma que es el conjunto de instituciones que se encarga de cuidar, conservar y fomentar los intereses comunes, proteger los derechos de los individuos como miembros del Estado, y facilitar el cumplimiento de los fines de la asociación por medio de las autoridades y funcionarios quienes tienen asignada esta misión, esto es con arreglo a las leyes, instrucciones, reglamentos, órdenes, acuerdos y demás disposiciones dictadas para tal efecto.

Ya que la administración pública tiene a su cargo el progreso de la sociedad; es tarea de ella propagar la enseñanza y mejorar las costumbres; proteger el comercio, la industria y las artes; combatir la miseria; o sea que debe hacer sentir su influencia benéfica. "Acoge al niño apenas nace, para inscribirle en los registros del estado civil; si es huérfano, tiene el cuidado de su sustento, de su salud, de su instrucción; vigila su aprendizaje, y hecho hombre le acompaña y rodea con su celo á cada instante y en todas las circunstancias de la vida, y aun, después de haber levantado el acta de defunción, le procura el reposo en la tumba."¹⁸

La tarea fundamental de la administración pública es satisfacer, con la mayor amplitud, las necesidades materiales y morales (sentimentales e intelectuales) de la población; y que no se debe limitar a satisfacer las necesidades existentes, sino que también debe prever las futuras, lo cual implica una actividad de planificación en beneficio de la población y de su desarrollo, con lo cual un país se fortalece pues cuenta con gente satisfecha en todos sentidos. Y por lo tanto su comportamiento, actitudes y aptitudes contribuirán a lograr un país de primer mundo como se mencionaba en el sexenio salinista.

De acuerdo con Manuel Cruzado, el ejercicio de la administración pública, es lo que se conoce como la acción del poder ejecutivo, pero no puede inmiscuirse en la elaboración de las leyes sino solamente hacer observaciones sobre ellas y aclarar su verdadero sentido, tampoco involucrarse en la aplicación de la justicia sino le debe otorgar la fuerza y protección necesarias. La administración, es la intermediaria entre el Estado y la población, tomando en cuenta lo que

¹⁸González Saravia, Antonio, "La Administración Pública", Revista de Administración Pública, noviembre 1982, p. 297.

determinan las leyes, *necesita revestirse de ciertos caracteres generales*, con la finalidad de cumplir su mandato:

1. Debe estar acorde con las instituciones políticas del país donde surge.
2. Ser esencialmente activa y ejercer su poderosa influencia para evitar el descrédito. Por ello, estará obligada a sujetarse a las siguientes condiciones:
 - a) **Ser esencialmente civil**, lo que significa, extender su dominio a los intereses generales de la población y representar al pueblo en la universalidad de sus exigencias y necesidades.
 - b) **Procurar permanente e infatigablemente la gestión de los intereses públicos.**
 - c) **Imprimir rapidez a la marcha general** porque la lentitud en los actos administrativos ocasiona una especie de letargo que en muchos casos implica un abuso que se debe castigar.
 - d) **Adoptar en sus determinaciones la energía necesaria**, ya que la vacilación o temor en aplicarlas, origina una debilidad perjudicial a los intereses públicos.
3. Ser independiente en el ejercicio de sus funciones. Ningún poder ni elemento social, debe disminuir las facultades y atribuciones constitucionales de la administración pública, ni coartar su iniciativa. Esta independencia sería utópica si careciera del poder coercitivo para hacer que se impongan penas corporales o pecuniarias, de acuerdo con la ley.
4. Ser responsable de las leyes, para garantizar el ejercicio de la acción administrativa. Para ello se han instituido reglas de penalidad que inspiran en las autoridades el justo temor de ser castigadas en el caso de alguna infracción legal. Esta condición encierra la garantía más sólida de la libertad.
5. La presencia de las autoridades, lo cual implica que éstas deben residir constantemente en un punto determinado de su circunscripción.

Tomando en cuenta la teoría de Catalina Sierra Casasús, la Administración Pública a nivel mundial surge y avanza respondiendo a las necesidades de manera empírica y a pesar de lograr ser considerada como ciencia (con sus técnicas de aplicación) en muchas ocasiones se ve rezagada por la dinámica de la vida cotidiana. Diversos estudios en el caso de México, demuestran un atraso "... considerable por el doble mecanismo de un aumento muy acelerado en el número e importancia de los problemas administrativos, y una mayor lentitud en la penetración y aceptación de las enseñanzas y técnicas científicas... La administración pública considerada como un todo, ha crecido por yuxtaposición, en varios aspectos sin planificación previa y en otros

excediéndola, todo ello a la velocidad y ritmo que el país exige, obligando a una continua integración y reorganización, que no siempre es posible realizar correctamente."¹⁹

La historia de la administración pública mexicana, se origina con gran influencia de la corona española, luego copia modos y métodos estadounidenses, también asimila la corriente francesa (siglo XIX) y actualmente, regresa a los estilos de Estados Unidos. Aunado a esto, México impregna su propio sello, que en ocasiones deja ver actitudes progresistas y en otras ciertos retrasos; lo anterior no debe causar extrañeza, ya que el país siempre ha sido de grandes contrastes en todos los sentidos.

Torres Gaytán se refiere al marco constitucional de la Administración Pública Mexicana, que en resumen, está dado por el artículo tercero que establece la educación gratuita, obligatoria, científica, democrática y con sentido nacionalista, y cuya última finalidad reside en el perfeccionamiento del individuo. Las garantías individuales crean un ambiente favorable al progreso económico, social, cultural, científico y artístico de México, apoyado por diversas disposiciones secundarias y por organismos encargados de promoverlas. Los legisladores del 17, plasmaron las intenciones frustradas de sus similares del 57, y tomando en cuenta los cambios estructurales que el país había sufrido, relacionaron principios liberales con normas sociales; de esta manera, sin disminuir la libertad individual, dieron carta de ciudadanía a la justicia social.

Esta posición intermedia dio como resultado inevitable la intervención del Estado en el proceso económico, lo que contribuye a la estabilidad económica que se alcanzó en esa época. La estabilidad política fomentó el desarrollo, la cooperación de los trabajadores, la iniciativa privada y estatal; la conciliación de los sectores a la luz de nacionalismo, debido a que todos pretendían una nación con todos los atributos. La coordinación pueblo-gobierno fue conveniente en esa etapa de transición: La sociedad mexicana del porfirismo, era feudal, compacta, hermética, ajena a la miseria de los trabajadores y sólo interesada en ellos, como medio de explotación y fuente de ganancias, la forma en que se manifestó en México la capilaridad social, permitió ascensos de los individuos sin miramiento a su origen.

¹⁹Sierra Casasús, Catalina, "Estudios sobre Administración Pública en México". Revista de Administración Pública, Antología 1-54, p. 333.

Esta manifestación fue producto de la Revolución, consagrada en la Constitución del 17 y hechos realidad por el programa educativo y social de los gobiernos emanados de ésta, pues equilibró propiedad e individuo y dictó normas que permitieron el desarrollo de ambos. La fórmula acertada radica en que en ella se estableció una simbiosis de la libertad individual y social. Asimismo, condensó un saludable sentimiento nacionalista, al regular y proteger el interés social e individual, pero estableciendo el principio de que el interés público predomina sobre el particular.

Retomando la idea del Profesor Carrillo Landeros, que de alguna manera sintetiza las anteriores, la administración es una actividad que desempeñó el ser humano, desde sus remotos orígenes. Desde la horda había tendencias a recibir los beneficios que da la unión de esfuerzos individuales en una colectividad. De esta manera era más fácil vencer todos los peligros que corrían los individuos de esas épocas; así como procurarse mejores alimentos, vestido, habitación, etc. Se supone que esta agrupación de individuos va evolucionando, hasta llegar a la actualidad, en que podemos observar que la Administración es considerada como ciencia, debido a que reúne diversas características: objetividad, racionalidad, sistematización, y verificación.

"Es **objetiva** porque sus conocimientos son aprehendidos de una realidad específica y tratan de captar en forma fidedigna las propiedades, relaciones, vínculos y leyes que rigen tal realidad, y propenden a que se la refleje con la mayor aproximación.

"Es **racional** porque sus proposiciones y postulados se encuentran en concordancia con los hechos que acontecen en la realidad, se pueden fundamentar por medio de la práctica y sirven de pauta a determinados grupos sociales en la consecución de sus fines.

"Es **sistemática** porque sus principios y enunciados están lógicamente integrados y cuenta con un cuerpo teórico de conocimientos que constituyen un todo unitario, identificado como teoría de la administración.

"Es **verificable** porque sus aseveraciones pueden ser demostradas en la práctica y es factible comprobarlas, además de facilitar su contrastación y adecuación con los hechos que se dan en la realidad."²⁰

²⁰Carrillo Landeros, Ramiro, Op. cit., pp. 104-105.

Mucho se ha cuestionado el carácter científico de la Administración, posiblemente esto se deba a que es una ciencia joven en constante proceso de perfeccionamiento. No obstante lo anterior, su carácter científico se reafirma al poder prever acontecimientos dentro de su radio de actividad y dar soluciones de acuerdo con los fines que se persiguen. Se reconocen dos grandes áreas en que se aplica la administración: la pública y la privada. Es importante precisar algunas diferencias que existen en cuanto al ámbito de aplicación.

Administración Pública:

Perímetro de acción: Estado, Sector Público, Gobierno, Poder Ejecutivo.

Centralizada: Presidencia de la República, Secretarías, Departamentos Administrativos, Procuraduría General de la República.

Paraestatal: Organismos descentralizados, Empresas de participación estatal, Fideicomisos públicos, Organizaciones auxiliares nacionales de crédito, e Institucionales nacionales de seguros y fianzas.

Administración Privada:

Empresas: Industriales, Comerciales, De servicio.

Instituciones no lucrativas: Asociaciones voluntarias, Agrupaciones solidarias, Corporaciones diversas.

No todas las unidades de la administración pública están orientadas a promover el bienestar económico y social sin afán de lucro, ni todas las unidades de la administración privada persiguen exclusivamente el mismo. A la administración pública, se la define como la rama ejecutiva del gobierno por medio de la cual se materializan las políticas del Estado. También se puede entender como un conjunto de acciones, órganos, sistemas y procedimientos en general que forman parte del gobierno ya sea a nivel federal, estatal o municipal, así como de las diversas entidades de carácter público. Si nos referimos a la teoría estructural, la Administración Pública es una agrupación e integración de las dependencias y entidades que comprenden el Poder Ejecutivo, por medio de las cuales se consiguen los propósitos del Estado. Retomando el criterio formalista, se concibe como una estructura legal que fundamenta y orienta la acción del Estado, a través de un conjunto de medidas jurídico-administrativas compartidas y aprobadas por la comunidad. Es la parte ejecutiva del gobierno, que se estructura legalmente, da base y orientación a la acción del Estado, por y para la comunidad.

1.4.1. Integración de la Administración Pública Mexicana

El art. 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, plantea que la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Así también, las leyes determinarán las relaciones entre las paraestatales y la Secretaría de Estado y Departamentos Administrativos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal; la Administración Pública Centralizada, comprende a la Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, y la administración pública paraestatal, está integrada por los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos.

Presidencia de la República. Conjunto de unidades administrativas al servicio directo del Presidente de la República, lo apoyan en actividades que van desde aspectos protocolarios y de seguridad personal hasta labores de alta especialización en materia de comunicación, economía, política, etc.

Secretarías de Estado (dependencias). Órganos subordinados de manera vertical al Poder Ejecutivo Federal, contribuyen en el despacho de los negocios del orden administrativo, realizando además funciones de naturaleza normativa y política.

Departamentos administrativos. Tienen el mismo rango que las dependencias, pero éstas son más numerosas.

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Su titular funge como Consejero Jurídico del Gobierno Federal, en los términos que determina la ley.

Organismos descentralizados. Unidades administrativas creadas por ley del Congreso de la Unión o decreto Presidencial, cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, están encaminados a la prestación de un servicio o a la producción o explotación de bienes que satisfagan necesidades y demandas de la comunidad; para su administración dependen de recursos públicos.

Empresas de participación estatal. Instituciones en las que el gobierno federal es propietario de más del 50% del capital, en cuya constitución deben figurar acciones de serie especial que sólo el gobierno federal puede suscribir, teniendo además la facultad de nombrar los funcionarios responsables de su operación, así como de vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración, la junta directiva o del órgano de dirección correspondiente.

Fideicomisos públicos. Son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica semejante a las otras entidades y que tengan comités técnicos. Si los constituye el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

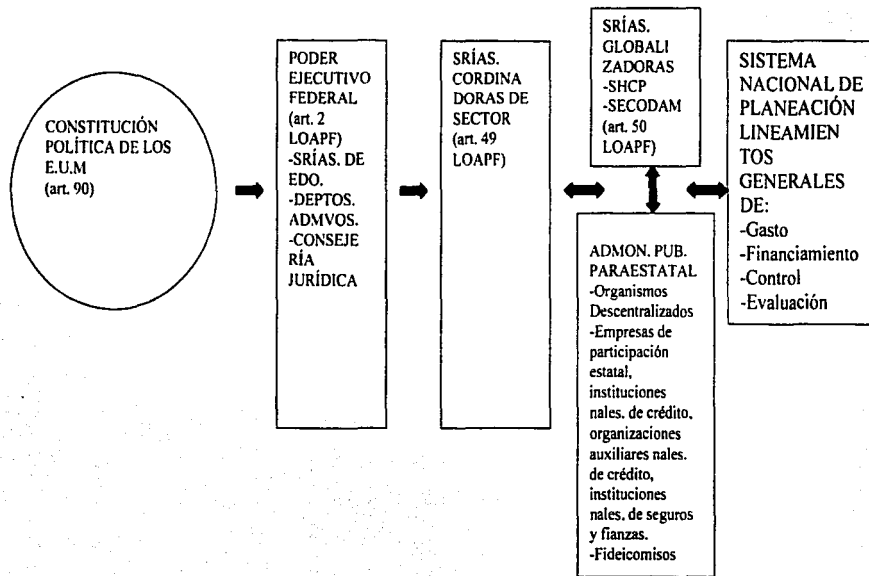
Organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas. Han sufrido diversos cambios como empresas de participación estatal, por la estatización y luego reprivatización de la banca.

I.4.2. Principales características de la estructura de la Administración Pública mexicana

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su art. 90, establece dos formas de organización de los órganos del poder ejecutivo federal: la administración pública centralizada y la paraestatal.
- La Constitución dispone la expedición de una ley orgánica que distribuya los negocios del orden administrativo entre las distintas Secretarías de Estado y departamentos administrativos.
- La Constitución, en su art. 90, dispone que la LOAPF dé bases generales para la creación de las entidades paraestatales y para la intervención del ejecutivo federal en su operación.
- La LOAPF es promulgada y, en ella, en sus adiciones y modificaciones se establecen en la actualidad, diecisiete Secretarías de Estado y una Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. La propia ley orgánica crea, cancela o redistribuye funciones a esas secretarías.
- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las bases jurídicas para la creación de las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación directa del presidente. La creación de estas oficinas se da por acuerdo presidencial, el último fue el 4 y 13 de diciembre del 2000.
- La LOAPF, en sus artículos 48 y 49, establece, el sistema básico de intervención del ejecutivo en la operación de las entidades paraestatales. Este sistema permite su agrupación en sectores y subsectores cuando convenga, atendiendo a la naturaleza de sus actividades.

Anexo: esquema funcional de las categorías sectoriales o niveles de decisión.

ESQUEMA FUNCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, PARA LA TOMA DE DECISIONES



NOTA: De acuerdo al art. 10 de la LOAPF, todas las SECRETARÍAS DE ESTADO tienen igual rango.

1.4.3. Principales atribuciones de la Administración Pública Mexicana

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 26, plantea que el ejecutivo contará con las siguientes dependencias:

1. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
2. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
3. Secretaría de Comunicaciones y Transporte.
4. Secretaría de Desarrollo Social.
5. Secretaría de Educación Pública.
6. Secretaría de Energía.
7. Secretaría de Gobernación.
8. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
9. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
10. Secretaría de la Defensa Nacional.
11. Secretaría de la Reforma Agraria.
12. Secretaría de Marina.
13. Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
14. Secretaría de Relaciones Exteriores.
15. Secretaría de Salud.
16. Secretaría de Turismo.
17. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
18. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal²¹, estipula las *atribuciones de estas dependencias*, a continuación se citarán las más proclives para cometer cualquier ilícito y esto es parte importante para el desarrollo de la presente investigación.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes, artículo 36:

III. Otorgar concesiones y permisos previa opinión de la Secretaría de Gobernación, para establecer y explotar sistemas y servicios telegráficos, telefónicos, sistemas y servicios de

²¹Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 26, p. 7.

comunicación inalámbrica por telecomunicaciones y satélites, de servicios público de procesamiento remoto de datos, estaciones radio experimentales culturales y de aficionados y estaciones de radiodifusión comerciales y culturales, así como vigilar el aspecto técnico del funcionamiento de tales sistemas, servicios y estaciones;

IV. Otorgar concesiones y permisos para establecer y operar servicios aéreos en el territorio nacional, fomentar, regular y vigilar su funcionamiento y operación, así como negociar convenios para la prestación de servicios aéreos internacionales;

V. Regular y vigilar la administración de los aeropuertos nacionales, conceder permisos para la construcción de aeropuertos particulares y vigilar su operación;

Secretaría de Energía, artículo 33:

VII. Otorgar concesiones, autorizaciones y permisos en materia energética, conforme a las disposiciones aplicables;

Secretaría de Gobernación, artículo 27:

V. Manejar el servicio nacional de identificación personal;

VII. Tramitar lo relativo al ejercicio de las facultades que otorgan al Ejecutivo Federal los artículos 96, 98 y 100 de la Constitución, sobre nombramientos, renunciaciones y licencias de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y de los Consejeros de la Judicatura Federal;

VIII. Tramitar lo relacionado con los nombramientos, remociones, renunciaciones y licencias de los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Administrativo del Ejecutivo Federal y del Procurador General de la república;

IX. Intervenir en los nombramientos, aprobaciones, designaciones, destituciones, renunciaciones y jubilaciones de servidores públicos que no se atribuyan expresamente por la ley a otras dependencias del Ejecutivo;

X. Llevar el registro de autógrafos de los funcionarios federales y de los Gobernadores de los Estados y legalizar las firmas de los mismos;

XIII. Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales y dictar las medidas administrativas necesarias para tal efecto;

XVI. Conducir, en el ámbito de su competencia, las relaciones políticas del Poder Ejecutivo con los partidos y agrupaciones políticos nacionales, con las organizaciones sociales, con las asociaciones religiosas y demás instituciones sociales;

XXVII. Fomentar el desarrollo político, contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas; promover la activa participación ciudadana y favorecer las condiciones que permitan la construcción de acuerdos políticos y consensos sociales para que, en los términos de la Constitución y de las leyes, se mantengan las condiciones de gobernabilidad democrática;

XXIX. Establecer y operar un sistema de investigación e información, que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano;

XXX. Contribuir en lo que corresponda al Ejecutivo de la Unión, a dar sustento a la unidad nacional, a preservar la cohesión social y a fortalecer las instituciones de gobierno;

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, artículo 31:

II. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal;

IV. Dirigir la política monetaria y crediticia;

V. Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

VI. Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;

VII. Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito;

XII. Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la Federación;

XIV. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;

XV. Formular el programa de gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República;

XXVII. Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos;

XXIV. Ejercer el control presupuestal de los servicios personales así como, en forma conjunta con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, aprobar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal;

Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, artículo 37:

I. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos;

IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;

VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;

VII. Realizar por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos en sus programas;

VIII. Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;

XI. Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la

Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

XII. Opinar previamente sobre el nombramiento, y en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Tanto en este caso, como en los de las dos fracciones anteriores, las personas propuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establezca la Secretaría;

XIV. Informar periódicamente al Ejecutivo federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;

XV. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables;

XVII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

XVIII. Autorizar, conjuntamente con las secretarías de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos;

XIX. Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;

Secretaría de la Defensa Nacional, artículo 29:

XVI. Intervenir en la expedición de licencias para la portación de armas de fuego, con objeto de que no incluya las armas prohibidas expresamente por la ley y aquellas que la Nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional, con excepción de lo consignado en la fracción XVIII del Artículo 30 bis, así como vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico.

Secretaría de Desarrollo Social, artículo 32:

XVI. Asegurar la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos, con la intervención que corresponde a la Secretaría de Economía así como a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; bajo principios que eviten el uso o aprovechamiento indebido y ajenos a los objetivos institucionales;

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, artículo 34:

I. Formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto, y precios del país; con excepción de los precios de bienes y servicios de la Administración Pública Federal;

II. Regular, promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios.

V. Estudiar, proyectar y determinar los aranceles y fijar los precios oficiales, escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; estudiar y determinar las restricciones para los artículos de importación y exportación, y participar con la mencionada Secretaría en la fijación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos al comercio exterior;

VII. Establecer la política de precios, y con el auxilio y participación de las autoridades locales, vigilar su estricto cumplimiento, particularmente en lo que se refiere a artículos de consumo y uso popular, y establecer las tarifas para la prestación de aquellos servicios de interés público que considere necesarios, con la exclusión de los precios y tarifas de los bienes y servicios de Administración Pública Federal; y definir el uso preferente que deba darse a determinadas mercancías.

Secretaría de la Reforma Agraria, artículo 41:

IV. Intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal;

VI. Conocer de las cuestiones relativas a límites y deslinde de tierras ejidales y comunales;

VII. Hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos;

Secretaría de Relaciones Exteriores, artículo 28:

V. Conceder a los extranjeros las licencias y autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana, obtener concesiones y celebrar contratos, intervenir en la explotación de recursos naturales o para invertir o participar en sociedades mexicanas civiles o mercantiles, así como conceder permisos para la constitución de éstas o reformar sus estatutos o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos;

VII. Intervenir en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización;

XI. Intervenir, por conducto del Procurador General de la República, en la extradición conforme a la ley o tratados, y en los exhortos internacionales o comisiones rogatorias para hacerlo del conocimiento de las autoridades judiciales competentes;

Secretaría de Salud, artículo 39:

XVI. Estudiar, adaptar y poner en vigor las medidas necesarias para luchar contra las enfermedades transmisibles, contra las plagas sociales que afectan la salud, contra el alcoholismo y las toxicomanías y otros vicios sociales, y contra la mendicidad;

Secretaría de Turismo, artículo 42:

IX. Emitir opinión ante la Secretaría de Economía, en aquellos casos en que la inversión extranjera concorra en proyectos de desarrollo turístico en el establecimiento de servicios turísticos;

Secretaría del Trabajo y Previsión Social, artículo 40:

IX. Llevar el registro de las asociaciones obreras, patronales y profesionales de jurisdicción federal que se ajusten a las leyes.

II. ASPECTOS HISTÓRICOS, ESTRUCTURALES Y JURÍDICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

II.1. Sistema Federal Mexicano

Antecedentes del federalismo. El origen moderno del federalismo se encuentra en la búsqueda por las trece colonias estadounidenses de una fórmula constitucional que hiciera posible un frente común hacia el exterior, respetando la autonomía interna de cada una de ellas. El primer intento de organización política unitaria que realizaron se asentó en los artículos de la confederación suscritos en 1781, los cuales fracasaron. Al terminar la guerra de independencia, mediante un tratado preliminar firmado a fines de 1782, las colonias volvieron a ocuparse de sus asuntos internos. El congreso de la confederación se integraba con delegados de cada colonia o estado, actuando en calidad de embajadores. Los artículos no establecían un poder ejecutivo separado, el congreso a través de comités, intentaba administrar las disposiciones que dictaba, pero tenía facultades limitadas. Los ciudadanos sólo lo eran de sus respectivos estados; las leyes no los obligaban a menos que sus estados lo aprobaran.

Tal situación estuvo muy cercana a la anarquía y como las cosas no podían seguir así, se llevó a cabo la convención constitucional de 1787. Cincuenta y cinco delegados se reunieron para formular una constitución como encomiable testimonio de lucidez política que sigue siendo en la actualidad objeto de admiración y elogio, además de servir de base e inspiración a otros sistemas federales, incorporó en su texto varios principios políticos que en aquella época fueron considerados innovadores, como: abolición de títulos nobiliarios, gobierno representativo, posibilidad de acceso de cualquier ciudadano a los cargos públicos, elecciones periódicas para mantener el consenso de los gobernados, división de poderes, protección legal del ciudadano frente a decisiones del gobierno y el sistema federal.

Se argumenta que la primera Constitución mexicana de 1824 se inspiró (no se copió, pues los constituyentes mexicanos del 24 tenían un bagaje intelectual y cultural o de experiencia política suficientes para poder realizarla) en la estadounidense. Las siguientes de 1857 y 1917, fueron resultado de la difícil experiencia de haber practicado el federalismo en la realidad política

mexicana. Si México no estuvo integrado por colonias, tenía diversidad geográfica, de costumbres, antecedentes étnicos y aún de tradiciones; además las distancias enormes y escasas comunicaciones, prohibían la existencia de un sistema federal, más que uno centralista. Los estudios de historiadores y científicos sociales de ese siglo, concluyen que el federalismo en México responde a reales y auténticas aspiraciones políticas de las distintas regiones del país, que incubadas a lo largo de la dominación española, y apoyadas en la Constitución de Cádiz de 1812, crecen en importancia durante la guerra de independencia.

El federalismo mexicano como se da en la actualidad, es una realidad impugnable, es un federalismo con rasgos que lo hacen diferente al original modelo norteamericano y lo distinguen de cualquier otro de los sistemas federales que existen en el mundo, pues ha tenido numerosas transformaciones a lo largo de la historia del país y aún se encuentra en proceso de discusión. Según Ignacio Pichardo Pagaza, se argumenta que desde 1810 hasta 1821 la vida pública del país suponía dos cauces de ideas que la inspiraban en forma simultánea, pero en el fondo irreconciliables: 1) El ideario insurgente, y 2) Las innovaciones políticas y las ideas liberales incorporadas a la Constitución de Cádiz de 1812.

La oposición surge del hecho que la Constitución de Cádiz intentó, por la vía de la modernización política, retrasar y hasta evitar el desmembramiento del imperio español. En ambas ideologías, fundamentalmente en la segunda, se reconoció y afirmó una institución política que puede calificarse como el germen del federalismo en México: la diputación provincial. "El sentimiento federalista de las provincias era incontenible a partir de 1820. Bajo la vigencia de la Constitución liberal de Cádiz se crearon seis diputaciones provinciales para acudir a las cortes durante el período 1812-1814; cuya renovación e instalación se llevó al cabo el 26 de noviembre de 1820. Miguel Ramos Arizpe promueve la creación de otras diputaciones provinciales en el resto del país. De este modo, el espíritu federalista arraiga en la conciencia popular aun antes de la emancipación."²²

Entre 1823-1824 se dan los debates del congreso constituyente y surgen las corrientes en pro y en contra del sistema federal en la discusión de la forma que adoptaría el naciente Estado mexicano, y en los artículos 5º y 6º se aprueban con relativa facilidad, en ellos se asientan los conceptos de

²²Pichardo Pagaza, Ignacio, *Introducción a la Administración Pública de México, I Bases y Estructura*, p. 61.

república, representativa y popular. Pero la discusión de si debe ser federal o central, se torna apasionada entre los liberales mexicanos (federalismo) y los hombres del partido reactor (centralistas). El triunfo del federalismo se obtuvo bajo dos circunstancias: 1) El triunfo del Plan de Casa Mata y la rebelión armada que sostuvo, venció al pasajero imperio de Iturbide y reimplantó el constituyente; tuvo como trasfondo la actitud de algunas provincias, entre las que se encontraban los actuales estados de México y Jalisco, quienes fueron los primeros que se declararon como libres y soberanos, propiciando un clima de agitación nacional que ensalzaba como forma idónea de la organización política de México, la federación; y 2) La mayoría de los constituyentes del 24, entendieron que la Constitución estadounidense, había asentado con acierto las ideas políticas de democracia, liberalismo y autonomía por las cuales estaban peleando. Ese documento resultaba un modelo natural que era preciso adecuar a nuestra realidad.

Se elaboró el proyecto de Constitución en 1856, discutido y aprobado, entra en vigor el 5 de febrero de 1857, en ella se estipuló como hecho irreversible el reconocimiento de dos esferas de gobierno: nacional y estatal. Los constituyentes de 1917 reconocieron jurídicamente, el profundo sentido federalista del pueblo mexicano que en algunas épocas fue exclusivamente formal, sólo para encubrir un verdadero centralismo, aunque algunos hombres públicos trataron de practicar la doctrina federal, esforzándose por ejercerla. Por ello, en la práctica política cotidiana el federalismo mexicano adquiere matices propios.

Principales rasgos del federalismo mexicano

De acuerdo a Ignacio Pichardo Pagaza, el federalismo mexicano tiene algunos rasgos característicos como son:

PRIMERO: dos órdenes, federal y estatal o local.

El término de federación implica alianza o pacto de unión. Se da un Estado mexicano único en el que cohabitan dos órdenes jurídicos (federal y estatal) y tres esferas de gobierno (federal, estatal y municipal). En el Estado federal se poseen por lo menos dos tipos de normas: a) LEGISLACIÓN FEDERAL que rige sobre todo el territorio del Estado y sobre todas las personas que habitan en él; y b) LEGISLACIÓN LOCAL la que rige únicamente en el territorio de cada

una de las entidades federativas que integran el pacto de Unión y sólo sobre las personas que habitan el territorio de la entidad.

SEGUNDO: coexistencia de dos sistemas constitucionales.

Los estados federados están sujetos al orden jurídico que plantea la Constitución general y sus constituciones particulares. La Constitución federal crea los órganos del gobierno federal y establece las bases para la validez de las constituciones locales, éstas a su vez establecen los órganos creadores de las normas jurídicas locales y los otros órganos del poder público estatal.

TERCERO: supremacía de la Constitución Federal.

La Constitución federal además de dar validez a las constituciones locales está por encima de ellas. Es la ley suprema del Estado mexicano, por lo que las constituciones estatales no pueden contravenir las estipulaciones del pacto federal.

CUARTO: estados libres y soberanos (art. 40 constitucional).

Los estados son "libres y soberanos" en todo lo referente a su régimen interno excepto lo dicho en el punto anterior. Desde la perspectiva del derecho político o constitucional se considera casi de manera unánime que el constituyente de Querétaro de 1917, usó inadecuadamente los términos de "estados libres y soberanos". Esto es porque el concepto jurídico de soberanía implica la doble calidad de independencia externa y supremacía interna y sólo el Estado mexicano, como tal, es un estado soberano. Es imposible la coexistencia dentro de un mismo Estado de dos órdenes jurídicos soberanos, lo pertinente es decir que los estados son autónomos en su régimen interior, pues tienen capacidad para darse su propia Constitución y mediante ella crear los órganos de gobierno propios, apegándose a la Constitución general.

QUINTO: elementos que integran a las entidades.

Al igual que el Estado mexicano, los estados federados se integran por una población, un territorio y un poder público. La población de los estados, al igual que la del Estado mexicano, puede también estudiarse desde un punto de vista jurídico y demográfico. Con respecto a la ciudadanía, sí existe una ciudadanía estatal, definida en idénticos términos a la ciudadanía en general, se da como un nexo jurídico que define una relación política entre una persona que reúne ciertas características personales y un estado de la federación. Con este vínculo se establecen

derechos y obligaciones de orden político. Ahora bien, no es suficiente tener la calidad de ciudadano mexicano para ser ciudadano estatal; se deben reunir las condiciones subjetivas u objetivas que la legislación local establece. La Constitución, en su artículo 45, establece una regla de carácter general para la integración del territorio de cada entidad. El poder público estatal se caracteriza por su autonomía interna, ejerce sus atribuciones y lleva al cabo sus funciones con autonomía de los poderes de la Unión en lo concerniente a los asuntos que competen a los estados, de acuerdo con sus respectivas constituciones y a la general.

SEXTO: idéntica forma de gobierno.

Los estados están obligados también a adoptar como forma de gobierno el sistema republicano, representativo y democrático.

SÉPTIMO: municipio libre (otra esfera de gobierno).

La base de la organización política y administrativa así como de la división territorial dentro de los límites de cada entidad es el municipio libre. El municipio está creado por normas de la ley suprema que las constituciones locales deben respetar. Carece de un órgano legislativo propio. La cámara o congreso local crea disposiciones del orden común que regulan aspectos de la operación municipal, pero que rigen para todos los municipios de una entidad (leyes orgánicas municipales).

OCTAVO Y NOVENO: Los estados no pueden realizar ciertos actos jurídicos, limitados y definidos en la Constitución, basados o no en la legislación local, por existir prohibición expresa. Otros hechos sólo los pueden llevar al cabo con la aprobación del Congreso de la Unión. Las leyes de un estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él. En el art. 117 constitucional se da una lista de impedimentos constitucionales específicos, algunos son: a) Celebrar alianza, tratado, o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras, b) Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado, c) Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio, y d) Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

DÉCIMO: la distribución de competencias.

Las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados. De acuerdo al Derecho Constitucional, la distribución de competencias es el método jurídico-político que se establece en la constitución de un Estado federal, para limitar las facultades legales entre las distintas esferas de gobierno.

11.2. Descentralización y fortalecimiento del Pacto Federal

Uno de los primeros antecedentes del fortalecimiento del federalismo se dio a partir de la comisión de administración pública, en 1967. Allí se expresó la necesidad de efectuar una reforma administrativa que abarcara todas las áreas y niveles de gobierno, para conseguir un plan integral de desarrollo económico y social. Algunas de las ideas que dieron origen al movimiento denominado "fortalecimiento del federalismo" el cual prevalece en nuestros días, son: la debilidad de las administraciones locales y municipales había obligado al gobierno federal a ampliar su ámbito de acción a tal grado, que ejecutaba acciones y programas y edificaba obras estrictamente de la esfera estatal o municipal, mientras que éstas permanecían inactivas, simples espectadoras de los trabajos que les afectaban o beneficiaban directamente, ejemplo de ello eran la Comisión Constructora e Ingeniería Sanitaria de la SSA, el CAPFCE (Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas), y el PIDER (Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural).

"Se decía que las obras de interés local ejecutadas por el gobierno federal resultarían menos costosas si las llevaran a cabo los gobiernos estatal y municipal; frecuentemente eran ejecutadas por contratistas federales que llegaban desde el centro del país hasta lejanos lugares (para ellos), lo cual elevaba los costos."²³ Se afirmaba que las administraciones locales y municipales eran reemplazadas en sus funciones por el gobierno federal porque carecían de capacidad administrativa y financiera. Pero no se habían desarrollado éstas precisamente porque el gobierno federal las sustituiese. Era necesario que se rompiera ese esquema de insuficiencia.

Durante la administración de José López Portillo (1976-1982), se produjo un rompimiento importante para fortalecer el sistema federal mexicano. Además de expresar una filosofía, se

²³Pichardo Pagaza, Ignacio, op. cit., p. 75.

tomaron decisiones y se diseñaron instrumentos administrativos que la llevaron a la práctica. Según Pichardo Pagaza, destacan de esa filosofía, los siguientes aspectos:

- El federalismo como decisión descentralizadora del poder y de la riqueza que hace posible un desarrollo autónomo y equitativo.
- No se puede permitir el debilitamiento de la cohesión interna de la federación. El rezago de una entidad frente al progreso de las que fueron dotadas por la naturaleza de mejores medios, conduciría a sentimientos disgregadores de la solidaridad nacional. La federación cumple la misión de mantener unidos a los desiguales y luchar contra ese fenómeno al mismo tiempo.
- Fortalecer al estado federal para que éste, a su vez, contribuya al robustecimiento armónico de los estados federados.
- Los estados están capacitados políticamente para emprender acciones que los lleven a estadios superiores de desarrollo económico y social, en virtud de que históricamente han cumplido una etapa importante y tienen frente sí grandes tareas que cumplir.
- Determinadas obras podrán realizarse por medio de los gobiernos estatales con mayor eficiencia que si se realizan mediante el pesado aparato burocrático de la federación.
- Encontrar fórmulas políticas y operativas que hagan de cada gobierno estatal, un administrador corresponsable de la obra federal.

La reforma administrativa y el federalismo consistieron en el propósito de fortalecer política, financiera y administrativamente a los estados que integran el pacto federal, los que a su vez debían fortalecer a los municipios libres de todo el país. El resultado que se esperaba era un sistema federal más sólido, mejor organizado, capaz de cumplir con el objetivo de acelerar el desarrollo social y económico de la población, cliente común de los tres niveles de gobierno de la república.

El plan de gobierno de la administración de López Portillo inscribió *cinco objetivos básicos que orientaron el proceso de reforma administrativa*.

- a) Organizar el gobierno para organizar el país; lograr eficiencia, eficacia, congruencia y honestidad de las acciones públicas.

- b) Adoptar la programación como instrumento principal de gobierno; precisar responsabilidades y evaluar resultados.
- c) Establecer un sistema adecuado de administración y desarrollo del personal público, garantizar los derechos de los trabajadores y un desempeño honesto y eficiente en su labor.
- d) Contribuir al fortalecimiento de la organización política federal.
- e) Mejorar la administración de justicia; fortalecer instituciones que garanticen a los ciudadanos la seguridad jurídica en sus derechos.

El proceso de reforma administrativa contribuyó al diseño de instrumentos básicos de un nuevo federalismo, conforme a una redistribución de recursos y apoyos efectivos para los niveles estatal y municipal. En diciembre de 1976 se envió al Congreso la iniciativa de una nueva ley orgánica de la administración pública federal, la cual estableció en su artículo 22, la autorización al presidente de la república para celebrar convenios de coordinación con los estados. En la primera reunión de gabinete de la administración de López Portillo, se creó formalmente el nuevo instrumento conforme al cual habrían de funcionar dichos convenios.

La decisión federalista del gobierno de José López Portillo consistió en transferir a los estados la dirección y ejecución de obras federales de interés local y el manejo de los recursos económicos asociados; reservándose la supervisión sin afectar la autonomía estatal. La transferencia se adicionó al compromiso de los estados de aportar, a su vez, recursos financieros propios para dar mayor alcance a sus programas de inversión. Algunos gobiernos estatales y municipales no estaban, tal vez, suficientemente preparados para llevar al cabo programas de inversión complejos, por eso era importante romper el círculo del subdesarrollo administrativo; y la mejor vía fue dotarlos de capacidad financiera y tener confianza en su desempeño.

La primera etapa del convenio único de coordinación (CUC) se inició con la transferencia de programas federales de inversión para obras de infraestructura social y económica de alcance local. Se puede decir que su antecedente inmediato fueron los convenios de coordinación fiscal. La fase inicial de los convenios únicos, representó la decisión política para institucionalizar un canal único de concertación de programas intergubernamentales. Fue un medio apropiado para que los gobiernos locales vigorizaran su capacidad de programación, administración y ejecución.

En enero de 1983 los convenios únicos de coordinación se transformaron en convenios únicos de desarrollo (CUDE).

Durante la campaña a la presidencia de la república para el período 1982-1988 (Miguel de la Madrid Hurtado) se manifestó que la sociedad mexicana exigía disminuir el excesivo centralismo económico, político y administrativo que agobiaba a la vida nacional. El gobierno federal encabezado por el presidente de la república electo para el sexenio 1982-1988, dio respuesta a aquella exigencia social, mediante una estrategia denominada la descentralización de la vida nacional. Era un proceso que trataba de disminuir el alto grado de concentración que padece la capital federal en todos los aspectos de la vida: político, económico, administrativo, cultural y educativo. Incluyó la antigua tesis del fortalecimiento del federalismo, pero fue más allá al contemplar otros fenómenos sociales diferentes al político-jurídico. La descentralización de la vida nacional ha sido definida como un esquema de organización social y como una estrategia de desarrollo. Ésta se concibió como un criterio rector de la administración pública y como una nueva actitud de la sociedad civil. El proceso descentralizador, afirmó el presidente De la Madrid, conduciría al país al aprovechamiento cabal de la energía social y de la enorme reserva de talento, recursos y voluntad de la provincia mexicana.

La necesidad de descentralizar y vigorizar el pacto federal fue resultado de la propia complejidad y diversidad que caracteriza a las relaciones entre los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. Resultado de la búsqueda permanente que realiza el sistema político para encontrar equilibrio entre el control normativo que debe darse al centro del sistema político y la ejecución de las funciones que debe acercarse al sitio donde se realizan. Sin embargo, la centralización se excedió y se ha convertido en una gran limitante para la continuidad del desenvolvimiento nacional. Las causas que explican la aparición del nuevo federalismo y la estrategia de descentralización de la vida nacional se encuentran inscritas en tres órdenes: a) administrativo, b) económico y c) político.

El crecimiento del aparato federal, creó problemas serios de orden administrativo: la excesiva concentración de entidades del sector público en la capital de la república y la deficiente coordinación entre los gobiernos de la federación, estados y municipios. Según Pichardo Pagaza,

dos rasgos negativos del gigantismo administrativo son: los rendimientos decrecientes y las deseconomías de escala.

En los últimos años el gobierno federal y su aparato burocrático central y descentralizado, han alcanzado una dimensión, un tamaño y una complejidad tales que generan síntomas de rendimientos decrecientes en su capacidad de acción. El aparato administrativo federal se sitúa en un punto de crecimiento tal, que algunas de sus instituciones dejan de operar con la eficiencia requerida; cada nuevo programa, proyecto o acción redundante en una disminución general de la productividad administrativa de toda la institución por la carga adicional de recursos a administrar, sistemas que integrar y relaciones a coordinar. Aparece el fenómeno que se conoce con el nombre de ley de los rendimientos administrativos decrecientes.

Se conoce con el nombre de deseconomías de escala "...al hecho que se presenta cuando el tamaño relativo de alguna institución (o la dimensión de procesos), ahorra recursos de un tipo pero genera costos administrativos, económicos y sociales de otra clase que pueden resultar mayores, a la postre, que los que se pensaba economizar originalmente." La forma como se produjo en México el desarrollo socioeconómico de los últimos años, condujo a la administración pública a enfrentarse a problemas ocasionados por la intensa concentración económica en unas cuantas ciudades y por la dispersión demográfica y atraso social observado en otras regiones del país: es decir, ha habido necesidad de hacer frente a un desarrollo económico y social desbalanceado.

La mejor regionalización del país resulta ser la integrada por el propio pacto federal, el instrumento más idóneo para acelerar el desarrollo regional equilibrado, es robustecer las entidades federativas, sin intentar duplicar aparatos y sistemas administrativos y una infraestructura ya existente en los gobiernos estatales. La necesidad de evitar el crecimiento y concentración ilimitados de las dependencias y organismos de la administración federal, como la conveniencia de apoyar el desarrollo regional, sobre las administraciones estatales, llevaron a la conclusión de que era indispensable el fortalecimiento integral de las entidades federativas, incluyendo la esfera política. Un punto clave en esta materia es el centralismo excesivo de las decisiones políticas, situación que frena el desarrollo sano del federalismo. El propósito político

del gobierno federal debe ser contribuir al desarrollo jurídico, político, económico y social de las entidades de la república.

La administración federal para el sexenio 1982-1988 (Miguel de la Madrid Hurtado) sostuvo una filosofía en materia de federalismo y descentralización que consistía en las *tesis* que a continuación se mencionan:

- a) La excesiva centralización es un fenómeno negativo que es necesario combatir con energía, pues concentra la actividad y los recursos humanos, materiales y financieros en zonas y grupos sociales restringidos; provoca en amplias regiones y comunidades periféricas el desaprovechamiento de recursos, el desempleo, la inactividad y la migración.
- b) La descentralización de la vida nacional exige un proceso decidido y profundo, ordenado y eficaz, aunque gradual, de revisión de competencias constitucionales entre federación, estados y municipios. La legislación federal y local deberá reestudiarse para definir, conforme a los requerimientos de nuestro tiempo, las funciones que competen al todo nacional, las de carácter estatal y las indispensables para el fortalecimiento del municipio.
- c) La descentralización de la vida nacional es prioritaria para alcanzar un desarrollo nacional más equilibrado en lo económico, político, social y cultural. Deben reactivarse y aprovecharse las potencialidades de nuestro territorio y de la sociedad que han permanecido aún estáticas a causa del proceso centralizador de nuestra realidad histórica.
- d) El federalismo -esencial para nuestro proyecto nacional- y el municipio -célula básica de nuestra organización política y administrativa- necesitan de un constante fortalecimiento para lograr los grandes propósitos nacionales que el ejecutivo federal debe atender.
- e) La planeación nacional, democrática y participativa, es fundamental para impulsar la descentralización, incorporando instancias, programas y acciones en el marco del sistema nacional de planeación democrática, fortaleciendo la participación de los estados y municipios en la definición y ejecución del desarrollo nacional.

II.3. Relaciones intergubernamentales

La reforma al art. 115 constitucional y las adecuaciones hechas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en enero de 1983, autorizan a los ejecutivos federal y locales a celebrar convenios de coordinación de acciones entre sí y con la participación de los municipios, cuando así fuera necesario. El objetivo era impulsar la descentralización y el desarrollo integral de las entidades federativas. Esta reforma a la Constitución y a la LOAPF fue la base jurídica de la actividad pública en el ámbito regional, pues entonces se carecía de fundamentos constitucionales para la celebración de convenios cuyo contenido fueran las relaciones intergubernamentales. Esta nueva disposición facilitó la coordinación entre la programación sectorial y la programación regional para que los estados y los municipios ampliaran su participación en las tareas de desarrollo nacional.

En enero de 1983 las 31 entidades federativas signaron un nuevo convenio de coordinación en sustitución del CUC, el CUDE (Convenio Único de Desarrollo). El principio rector de éste fue la descentralización de la vida nacional, entendida como un conjunto de actividades y decisiones encauzadas a un desarrollo territorial más equilibrado de la nación. Basado en este principio rector, se pensó en ampliar las facultades y atribuciones de los estados para apoyar al federalismo, promoviendo la producción y el empleo fuera de las zonas de alta concentración urbana; también se trató descentralizar la vida nacional en los aspectos político, administrativo, económico y cultural. A la consolidación del CUC como instrumento de actuación intergubernamental para el desarrollo, se sumó la exigencia de una mayor coordinación de los gobiernos federal y estatal, así como la participación de los municipios y de los sectores social y privado, en la planeación nacional del desarrollo.

La Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial el 5 de enero de 1983, establece en su artículo segundo que un principio de la planeación es el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional. Por su parte el artículo 33 instituye que el ejecutivo federal podrá convenir con los estados, la coordinación necesaria para que los gobiernos respectivos participen activamente en la planeación nacional del desarrollo, mediante la adecuación de los objetivos locales con los nacionales y la planeación de acciones en forma conjunta. Ratifica que en cada

caso se debe tomar en cuenta la participación que corresponda a los municipios. Uno de los propósitos fundamentales de la Ley de Planeación, es avanzar en la coordinación de tareas de interés común correspondientes a los ejecutivos federal y locales para fortalecer conjuntamente el sistema federal, considerando la participación de los municipios.

II.4. Poderes de la Unión: Órganos y titulares

Teoría de la división de poderes. Uno de los principales teóricos de la división de poderes fue el barón de Montesquieu. Sus antecedentes se remontan a los griegos, principalmente Aristóteles, y de la época moderna a John Locke. En el contexto de esta teoría, el término poderes se utiliza en dos sentidos: a) funciones diversas que realiza el Estado y b) órganos que llevan al cabo dichas funciones, este tema se abordará en su segunda acepción. El estudio del sistema constitucional inglés permitió a Montesquieu (francés) llegar a los siguientes planteamientos: Las funciones del Estado son tres: legislativa, ejecutiva y judicial.

Para garantizar la libertad política de los individuos es indispensable que esas funciones se desempeñen mediante tres órganos diferentes del Estado: poder legislativo, poder ejecutivo y poder judicial. No deben conjuntarse dos funciones en un solo órgano, pues se podría llegar al abuso del poder. Las funciones del ejecutivo y del judicial tienen naturaleza semejante: ambas atienden al cumplimiento de las leyes, pero deben estar separadas en órganos diferentes porque las leyes que ejecutan son diferentes. Esta teoría repercute en América, pues se plasma en la parte orgánica de la constitución de los Estados Unidos de América. En la operación cotidiana del sistema constitucional de la mayoría de los países establecidos como democracias representativas, la división de poderes está estrechamente ligada a la composición de las fuerzas políticas que actúan en el seno del poder legislativo (parlamento o congreso).

En el sistema presidencial la titularidad del poder ejecutivo corresponde al presidente de la república, quien es al mismo tiempo jefe del Estado y del gobierno. Desde 1946 y hasta el 2000, se había dado, con frecuencia, una vinculación política (vía partidos) entre la mayoría que dominaba cada una de las cámaras y el partido político del presidente, que solía ser el mismo, y se tendía a resolver las confrontaciones entre ambos poderes. El poder ejecutivo federal en

México, se había podido considerarse sin la menor duda, *Primus inter pares*, que significa el primero entre iguales. Esto a pesar de la idéntica jerarquía constitucional; razones de orden histórico, político económico, presupuestal y de práctica constitucional, habían dado por resultado la preeminencia del ejecutivo sobre los otros dos poderes; dentro de un marco de colaboración, no de subordinación, entre ellos. La preeminencia del ejecutivo federal se daba por la influencia recíproca de los factores citados y como consecuencia de la práctica constitucional y la actividad política del país. Se puede afirmar que había sido una preeminencia legitimada por la tradición constitucional y por la acción política.

La Constitución plantea que el derecho a iniciar leyes corresponde al presidente de la república, a los diputados y a los senadores del Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados. La tradición constitucional fortalecida por la compleja realidad social del país, ha impuesto la práctica de que sea el poder ejecutivo el que haga el uso más intenso en frecuencia, profundidad y alcance del derecho a iniciar leyes en el Congreso. Puede decirse que la compleja trama del derecho positivo mexicano, derivado de la Constitución, ha sido en su inmensa mayoría, obra del poder ejecutivo, sancionada y aprobada por el legislativo.

En el sistema presidencial, el presidente de la república, una vez electo, se convierte en jefe natural e indiscutible de su partido. Cuando ese mismo partido dispone de la mayoría de las curules en las cámaras, da apoyo activo y plena colaboración a las iniciativas del ejecutivo que tienen contenido y orientación políticos necesariamente similares, puesto que emanan de la concepción unitaria de un mismo partido.

Otra razón que contribuyó a la influencia del ejecutivo sobre los otros poderes, se derivó del papel que éste desempeña en el proceso presupuestal, pues una de sus facultades constitucionales es enviar anualmente a la cámara de diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación. En la práctica política mexicana y con respecto a esta ley y presupuesto, tácitamente existía un acuerdo entre el ejecutivo y la mayoría del congreso y se aceptaba sin modificación alguna. Es enorme la influencia y prestigio que se acumulaban sobre el poder ejecutivo federal como consecuencia de esta tradición política, consistente en que las decisiones anuales fiscales y financieras del Estado, correspondían de manera exclusiva al ejecutivo federal.

Concluyendo, la preeminencia del ejecutivo federal sobre los otros dos poderes se derivó de: 1) el amplio uso de iniciar leyes, 2) su capacidad de determinar el monto, asignación y forma de financiar la hacienda pública federal, con lo cual influye en la economía nacional, y 3) su carácter de jefe nato del partido mayoritario.

II.5. Estructura de la Administración Pública Federal

a) Poder Ejecutivo

De acuerdo al artículo 80 constitucional, "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará 'Presidente de los Estados Unidos Mexicanos' ". Éste materializa su acción a través de la **administración pública**, que es la intermediaria de las acciones del gobierno con la sociedad.

Principales características del poder ejecutivo.

La Constitución determina que el ejercicio del poder ejecutivo se deposita en un solo individuo denominado presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El presidente de la república, como se le llama comúnmente a este alto funcionario federal, es el titular de dicho poder. El ejercicio de su poder sólo corresponde al presidente, en forma directa o por sus representantes (vía delegación de facultades). El ejercicio del poder ejecutivo a través de una sola persona no impide, en los hechos –presidencialismo en México-, que la administración pública en conjunto sea parte integrante de ese poder. Las constituciones federales de 1824 y 1857, confiaron el poder ejecutivo a una sola persona, por ello se dice que tiene carácter unipersonal.

En el sistema presidencial los miembros del gabinete no pertenecen al poder legislativo y son nombrados libremente por el titular del ejecutivo. En este sistema el jefe de Estado y el jefe de gobierno son unipersonales y recaen en el presidente de la república. Tal es el caso de México, naturalmente. El gobierno presidencial o presidencialista tuvo su origen en los Estados Unidos

¹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 80, p. 99.

de América. Es designado como un gobierno de separación de poderes. La posición predominante del presidente lo sitúa como eje del sistema político. El depositario del ejercicio del supremo poder ejecutivo de la Unión es el presidente de los Estados Unidos Mexicanos. La forma como se elige es directa y conforme a los términos de la ley electoral; por votación mayoritaria relativa en toda la república, cada seis años. El art. 82 constitucional señala los requisitos que un mexicano debe cumplir para ser depositario del poder ejecutivo:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o de madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante 20 años.
- Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección.
- Residir en el país durante todo el año anterior al día de la elección.
- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto. La ausencia del país hasta por 30 días, no interrumpe la residencia.
- No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, 6 meses antes del día de la elección.
- No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún estado a menos de que se separe de su puesto 6 meses antes del día de la elección, y
- No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el art. 83.

El cargo de presidente de la república sólo es renunciable por causa grave, que será calificada por el Congreso de la Unión, ante quien presentaría dicha renuncia. La Constitución política estipula que el presidente de la república no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del congreso de la Unión, estando en sesiones o de la comisión permanente durante el período de receso.

La esencia del sistema presidencial en México se encuentra en las vastas y variadas facultades y obligaciones que la Constitución y las leyes federales atribuyen al titular del poder ejecutivo. Son enormes y complejas las atribuciones del presidente de la república en el sistema vigente del derecho mexicano. Ese es el origen del fuerte presidencialismo que caracteriza al sistema político.

Principales facultades constitucionales (art. 89):

- Promulgar y ejecutar las leyes expedidas por el Congreso, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
- Nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.
- Nombrar los ministros, agentes diplomáticos, y cónsules generales, con aprobación del Senado.
- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, con la aprobación del Senado.
- Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales y los empleados superiores de Hacienda.
- Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea el Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.
- Convocar al congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.
- Facilitar al Poder Judicial los auxilios necesarios para el ejercicio expedito de sus funciones.
- Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado.

La Constitución señala que el ejecutivo proveerá en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes. De aquí se deriva la facultad reglamentaria. El ejecutivo cumple esta obligación mediante la expedición de reglamentos, decretos y circulares; estas disposiciones son también normas generales cuyo contenido no puede exceder o contrariar las disposiciones de la ley que reglamentan ni adicionarlas ni modificarlas. Son normas subordinadas a la ley principal. El presidente tiene la facultad de nombrar directamente a funcionarios que requiere la administración pública: secretarios de Estado. Y puede removerlos a discreción, en el momento que lo considere conveniente.

Otra facultad importante del presidente, es el derecho de veto, consiste en la posibilidad que tiene, de una sola vez, no promulgar una ley emanada del congreso por no estar de acuerdo con ella; en este caso deberá devolverla a la cámara de origen, con observaciones, dentro de diez días hábiles, a no ser que corriendo este término hubiere el congreso cerrado o suspendido sus sesiones en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que el congreso esté reunido. Si el congreso devuelve el proyecto de ley sin modificaciones y aprobado por dos terceras partes del número total de votos emitidos en cada cámara, el ejecutivo no podrá abstenerse de promulgarla y publicarla. Hasta el año 2000, esta facultad de veto no había sido ejercida en México en muchísimos años. La Constitución también señala *atribuciones del presidente, de carácter excepcional*:

- Circunstancias que permiten al presidente legislar por excepción (invasión, perturbación grave de la paz pública, grande peligro o conflicto de la sociedad).
- Circunstancias que lo autorizan a suspender las garantías individuales.
- Facultades para preservar la seguridad interna.

Para cumplir con la obligación de salvaguardar la seguridad interna, el presidente está facultado para disponer de toda la fuerza armada permanente. Para los mismos fines podrá disponer de la guardia nacional, siempre que el senado dé su consentimiento para que ésta actúe bajo sus órdenes, fuera de sus respectivos estados.

b) Poder Legislativo

Principales facultades del poder legislativo

Algunas de la más importantes, tomando en cuenta la acción conjunta y sucesiva de las cámaras, son:

- Admitir nuevos estados.
- Formar nuevos estados, dentro de los límites de los existentes.
- Arreglar definitivamente los límites de los estados.
- Cambiar la residencia de los poderes de la Unión.

- Imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.
- Establecer las bases que permitan al ejecutivo celebrar empréstitos.
- Impedir restricciones en el comercio de estado a estado.
- Declarar la guerra.
- Levantar y sostener las instituciones armadas.
- Conceder licencia al presidente de la república y designar al ciudadano que deba sustituirlo.
- Declarar si se procede o no penalmente contra los servidores públicos.

Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

- Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación; revisar la cuenta pública del año anterior.
- Erigirse en colegio electoral y ejercer atribuciones respecto a la elección del presidente de la república.

Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores.

- Analizar la política exterior y aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el ejecutivo.
- Erigirse en gran jurado para conocer los delitos oficiales de los funcionarios federales.

Organización básica del poder legislativo

Está integrado por dos cámaras, la de diputados y la de senadores:

CÁMARA DE DIPUTADOS. Por la forma en que se eligen, existen dos tipos de diputados, aunque sus funciones son las mismas: 300 diputados de Mayoría Relativa, según definición del IFE, "...es la regla que señala que un candidato es ganador de un puesto de elección popular cuando obtiene mayoría de votos"; y 200 de Representación proporcional, que "...es la regla que asigna puestos de elección popular a los partidos políticos de acuerdo con el porcentaje de votos que hayan recibido en una elección; en total son 500 diputados y se eligen cada tres años.

CÁMARA DE SENADORES. Se integra por 128 miembros (cuatro por cada entidad federativa del país, 2 por Mayoría Relativa, uno se asigna a la Primera Minoría -partido que queda en segundo lugar de la votación respectiva- y uno elegido por el principio de Representación Proporcional, votados en una sola circunscripción plurinominal nacional) elegidos por los ciudadanos cada seis años. Por cada dos senadores propietarios, hay dos suplentes. Esta Cámara también es denominada Cámara Alta.

Los requisitos para ser candidato a Diputado o Senador, son:

- Ser ciudadano mexicano, por nacimiento y estar en el ejercicio de sus derechos.
- Tener veintitún años cumplidos el día de la elección o treinta años según se trate de la candidatura a la cámara de diputados o a la de senadores.
- Ser originario del estado en donde se elige o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.
- No estar en servicio activo en el ejército ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de la elección.
- No ser ministro de algún culto religioso.

De acuerdo al art. 61 constitucional, los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten durante su encargo y no se les podrá llamar la atención por ellas. Es función del presidente de cada una de las cámaras, vigilar el respeto al fuero constitucional de sus miembros y por la inviolabilidad del recinto de sesiones, por cualquier fuerza pública; así como la inviolabilidad del recinto parlamentario.

c) Poder Judicial

Organización básica del poder judicial

Los tribunales o cuerpos en los que se organiza el poder judicial de la Federación, son los siguientes:

- a) La Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- b) Los tribunales colegiados de circuito.
- c) Los tribunales unitarios de circuito.
- d) Los juzgados de distrito.
- e) El Consejo de la Judicatura Federal.

Existen tribunales que no dependen del poder judicial federal, sino del ejecutivo federal (tribunales administrativos). Desde el punto de vista sustantivo son verdaderos tribunales, pero desde el punto de vista formal son órganos desconcentrados de la administración pública. Estos son: a) El tribunal fiscal de la federación, b) El tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal y c) La junta federal de conciliación y arbitraje.

Principales facultades del poder judicial.

En términos jurídicos, la competencia es el ámbito geográfico o por materia sobre el que una autoridad puede tomar decisiones, la competencia se entiende como el conjunto de materias sobre las cuales un tribunal puede dictar resolución. Se puede dividir a la competencia del poder judicial de la federación en dos grandes grupos de materias:

- a) Las que son objeto de juicio de amparo.

Su finalidad más importante es servir de instrumento a los particulares para defenderse contra leyes o actos de autoridades federales o locales que violen sus garantías individuales, particularmente en materia penal.

- b) Las restantes se definen en la Constitución y las leyes federales. De modo genérico, son las siguientes controversias: las que se suscitan sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o tratados internacionales; las que se suscitan por la aplicación de las leyes del derecho marítimo; en las que la federación sea una de las partes; entre estados limítrofes; y relacionadas con el cuerpo diplomático y consular.

Principales características del poder judicial

La Suprema Corte de Justicia de la Nación es el organismo superior del poder judicial de la federación cuyas decisiones no admiten apelación, revisión o inconformidad, esto quiere decir que son inapelables. La Suprema Corte trabaja organizada de dos modos: en **pleno**, es decir, celebrando sesiones con once ministros y en **dos salas** de cinco ministros cada una.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación es el ordenamiento que determina el funcionamiento y competencia general de la Suprema Corte y de los otros organismos del poder judicial. La Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, establece en detalle la competencia de los distintos niveles del poder judicial en materia de amparo.

Competencia del Pleno de la Suprema Corte.

Las controversias que se suscitan:

- Entre dos o más entidades federativas o entre los poderes de una misma entidad sobre la constitucionalidad de sus actos.
- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados.
- Por leyes o actos de las autoridades estatales, que invadan la esfera de la autoridad federal.
- Entre una entidad federativa y la federación.
- Entre poseedores de bienes comunales por la extensión y límites de los propios bienes.

Así también, las revisiones de:

- Sentencias dictadas por los jueces de distrito en materia de amparo, cuando lo que se impugna es la aplicación de una ley federal considerada inconstitucional.
- Sentencias que en juicio de amparo pronuncien los tribunales colegiados de circuito, cuando lo que se ventila es la constitucionalidad de la ley.
- Resoluciones dictadas por los jueces en los procedimientos denominados "recursos de queja", que son aquellos que se otorgan para evitar violaciones a las garantías individuales relacionadas con la privación de la libertad física de las personas.

- Resoluciones que dicte el colegio electoral de la cámara de diputados sobre la calificación de la elección de sus miembros.

Así también:

- La aplicación de las sanciones a las autoridades que violen un amparo ya concedido.
- Asuntos que afectan a los ministros del pleno.
- Las denuncias o contradicciones entre dos o más salas de la Suprema Corte.
- Los juicios relacionados con el cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal.

El pleno se compondrá de once ministros, pero bastará la presencia de siete miembros para que pueda funcionar y en algunos casos (art. 105 constitucional, fracción I penúltimo párrafo y fracción II) se requerirá la presencia de por lo menos ocho de ellos. Las resoluciones del pleno se tomarán por unanimidad o mayoría de votos, salvo el caso citado, en el que se requerirá una mayoría de ocho votos. Los ministros sólo podrán abstenerse de votar cuando tengan impedimento legal o no hayan estado presentes en la discusión del asunto.

Integración y funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia.

La Ley Orgánica determina que la Suprema Corte de Justicia funcionará, además, en dos salas de cinco miembros cada una, bastando la presencia de cuatro de ellos.

La Suprema Corte de Justicia tiene dos períodos de sesiones anuales: a) primero, del primer día hábil del mes de enero al último día hábil de la primera quincena del mes de julio, y b) segundo, del primer día hábil del mes de agosto al último día hábil de la primera quincena de diciembre. Las sesiones ordinarias del pleno se llevan al cabo dentro de los dos períodos citados, en los días y horas que el mismo fije mediante acuerdos generales. También podrá sesionar de manera extraordinaria, aún en los períodos de receso, a solicitud, de cualquiera de sus miembros, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia quien emitirá la convocatoria correspondiente. La Constitución dispone que las sesiones del pleno y de las salas sean públicas y, por excepción, secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público.

De acuerdo al art. 95 Constitucional, los *requisitos para ser ministro de la Suprema Corte* son:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.
- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación.
- Poseer al día de la designación, antigüedad mínima de diez años y título profesional de licenciado en derecho.
- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratara de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.
- Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación.
- No haber sido Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal ni gobernado de algún estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal durante el año previo al día de su nombramiento.

Los nombramientos de los ministros de la suprema corte son hechos por el presidente de la república y sometidos a la aprobación del senado dentro del improrrogable término de diez días. Si la cámara no resuelve dentro de dicho lapso se tendrán por aprobados los nombramientos. Sin la aprobación del senado no podrán tomar posesión los magistrados de la suprema corte, nombrados por el presidente de la república. En el caso de que la cámara de senadores no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto a la misma vacante, el presidente de la república hará un tercer nombramiento y si lo aprueba o nada resuelve, el magistrado nombrado provisionalmente continuará en sus funciones con el carácter de definitivo.

La Constitución establece que los ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto constitucional.

11.6. Bases jurídicas de la Administración Pública Mexicana

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución promulgada el 15 de febrero de 1917, hereda principios básicos (forma de gobierno, soberanía popular, división de poderes y derechos individuales) de la Constitución de 1857, y recogió en sus preceptos ideales revolucionarios del pueblo mexicano, les dio forma y creó las instituciones que los llevan al cabo. La **Constitución** es la ley suprema del país y se puede definir como: **el conjunto de normas que establecen los órganos del Estado**, las relaciones entre éstos, los procesos fundamentales de creación de las disposiciones que integran el orden jurídico y los contenidos de esas normas. La constitución rígida crea y organiza a los poderes constituidos supremos dotándolos de competencia. A la Constitución mexicana se le da esta clasificación, porque uno de los poderes, aislado y por sí solo no puede enmendarla o reformarla; pero se considera innovadora, porque además de contener normas de carácter orgánico y dogmático, contiene las garantías sociales y la parte que rige a la economía. Con esto, se dio un avance en el Derecho Constitucional Mundial.

La parte **Orgánica** de la Constitución es el conjunto de normas que establecen los órganos del estado, que fijan los medios como son elegidos o nombrados los titulares de esos órganos, la competencia de los mismos y los procedimientos por los cuales pueden ejercer su autoridad. (Es una limitación formal de la competencia de los órganos del Estado). La parte **Dogmática** establece los derechos del individuo (garantías individuales) que constituyen el espacio sociopolítico de las personas físicas tanto en términos individuales como en relación con los demás miembros de la comunidad. Las **Garantías Sociales** (artículos 27 y 123), que antes eran normadas por leyes secundarias; incorpora a la Constitución los derechos sociales, fue la aportación más original y de mayor trascendencia que realizó la Asamblea Constituyente de Querétaro. La parte **Económica** se regula en los artículos 25, 26, 27, 28 y 73; en ellos se amplían las facultades del Congreso de la Unión en la materia.

El Estado Mexicano

El Estado mexicano está integrado por tres elementos fundamentales que son: 1) población, 2) territorio y 3) gobierno (al que también podemos entender como poder estatal). En este sentido, la característica principal del poder estatal es la **soberanía**, que es la doble cualidad del poder público estatal de ser independiente y de ser supremo. La independencia se refiere principalmente a las relaciones internacionales; desde este punto de vista, el poder soberano de un estado existe sobre bases de igualdad con relación a los demás estados soberanos. La supremacía se refiere exclusivamente a la soberanía interior, porque la potestad del Estado se ejerce sobre los individuos y las colectividades que están dentro de la órbita del mismo.

Existen al menos dos corrientes del pensamiento que explican quién o quiénes son los titulares de la soberanía: a) la doctrina europea sostiene que el sujeto de la soberanía es el Estado, y concluye que tal poder tiene que ser ejercido por los órganos, puesto que el Estado es una ficción jurídica o una unidad del orden jurídico, y b) la doctrina norteamericana afirma que la soberanía reside en el pueblo mismo, hecho que se reconoce por escrito en la Constitución. Originalmente el pueblo es el titular de la soberanía, al conferir al poder constituyente la facultad de organizarlo jurídicamente, el propio pueblo hizo uso de la soberanía original que en adelante sólo reside en la misma Constitución. Uno de los principales ponentes de esta teoría es Felipe Tena Ramírez.

En resumen, el tercer elemento del Estado llamado gobierno o poder público, equivale a la soberanía en su doble dimensión de independencia externa y supremacía interna. Así, la soberanía originalmente radica en el pueblo y de acuerdo con la tradición jurídica mexicana el pueblo al crear el constituyente decidió organizarse a sí mismo dotándose de una ley suprema que es la Constitución, en la cual hoy radica la soberanía derivada. Por lo tanto la expresión única del poder público del Estado es la Constitución, donde se establecen los órganos del poder público entre los que se encuentra la Administración Pública.

Forma de Organización del Estado Mexicano

La Constitución mexicana consta de cuatro partes: la orgánica, la dogmática, las garantías sociales y la económica. Los fundamentos constitucionales de la administración pública

mexicana se encuentran en la parte orgánica, que es la que establece la forma que adopta el Estado para gobernarse, crea los órganos a través de los cuales éste ejerce sus atribuciones y los procedimientos para designar o elegir a los titulares de aquéllos. El art. 40 constitucional, menciona la forma de organización o de gobierno del Estado mexicano, es un sistema: republicano, democrático, representativo y federal.

República.- Esta palabra proviene del latín y significa la cosa pública. También se da un concepto común de república (se usa como sinónimo de Estado) y un concepto jurídico-político (forma de gobierno en el que el titular del órgano ejecutivo del Estado es de duración temporal, sin derecho a transmitir su encargo, por propia decisión o selección, a la persona que lo suceda). Por lo tanto, una república debe reunir dos condiciones: a) renovación periódica del titular del poder ejecutivo, y b) renovación hecha por elección popular. El complemento del sistema republicano mexicano es la característica de ser presidencial, porque la titularidad del poder ejecutivo recae en un presidente.

Democracia.- Este concepto se liga a las nociones de libertad, igualdad, equidad, justicia y participación del pueblo en las decisiones que le afectan, elemento específico es que el poder político debe residir en manos de "los mas", expresión que se puede entender como la de algunos, más de la mitad, todos. Para otros la base de la democracia está en la igualdad y se manifiesta en relación al pueblo en concreto. El fundamento de la democracia en el sentido de homogeneidad entre las personas que integran el pueblo del Estado; pero no una igualdad cualquiera, sino la que preste cohesión hacia el interior del país y por reacción lo distinga de los demás; siempre servirá para diferenciar al nacional del extranjero. Esto se establece en los artículos 32 y 34 constitucionales. Los elementos constitucionales que caracterizan a la forma de gobierno mexicano como un sistema democrático, son: a) los actos de gobierno y las decisiones de autoridad, en tanto voluntad general, reflejan la voluntad de los más, y b) todos los nacionales son igual ante la ley.

Democracia significa desde los clásicos, el gobierno del pueblo, un gobierno democrático es el que impone la voluntad general del pueblo. Por lo tanto se puede hablar de un autogobierno, de autosujeción, de autolimitación o autodominación del mismo pueblo. Esta voluntad general del pueblo se da con base en la participación directa o indirecta, a la mayoría de votos, pueden ser

dos terceras partes o tres cuartas partes (mayoría calificada). En otro caso, puede la mayoría ser sólo la mitad más uno de quienes emiten válidamente su voto, pero no todos los que tenían derecho a hacerlo y que por diversas razones no lo hicieron. Finalmente, en otros casos, la mayoría la integran aquéllos que fueron los más numerosos en emitir su opinión o voto en idéntico sentido, aunque sean menos de la mitad más uno. Es difícil definir lo que se entiende por mayoría, para efectos electorales existe el concepto de mayoría relativa.

Representativo.- La representatividad, se marca en el art. 40 constitucional. Esta representatividad, se liga con los términos de república y democracia. Y la democracia representativa, es indirecta, pues ante la imposibilidad física de que el pueblo exprese directa y cotidianamente su voluntad en la consecución de los asuntos públicos, se impone la necesidad de que elija un grupo de personas que lo representen y en su nombre tome las decisiones que requiere el cumplimiento de las atribuciones que le corresponden a los órganos del poder público. En el art. 51 constitucional se menciona que la Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, elegidos cada tres años, y que existirá un suplente por cada propietario.

Federal.- También el art. 40 constitucional, señala que el Estado mexicano se constituye en una república federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación de acuerdo con los principios que en ella misma se marcan. El Sistema Federal Mexicano, ha creado tres niveles jurídicos: el federal, el estatal y el municipal, pero también existen tres ámbitos de acción de la administración pública.

b) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, consta de dos partes fundamentales: la **Centralizada** (Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Consejería Jurídica), en esta ley se estipula la organización, el rango y la competencia de cada dependencia; la segunda manifiesta lo referente a la Administración Pública **Paraestatal** que corresponde a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos; creados por ley o decreto del Congreso de la Unión o por

decreto del Poder Ejecutivo. Esta ley fue decretada por José López Portillo en 1976, y a la fecha ha sufrido diversas modificaciones debido a que la Administración Pública es dinámica y por lo tanto cambiante, y tiene que adecuarse a las circunstancias del país.

c) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Esta ley precisa el marco de actuación del servidor público y crea facilidades institucionales para el buen funcionamiento del todo social. En ella se definen las obligaciones políticas y administrativas de los servidores, las responsabilidades en que incurren por su incumplimiento, los medios para identificarlos, las sanciones y procedimientos para prevenirlos y corregirlos. La Ley de Responsabilidades es un código de ética del servidor público; dotado de fuerza jurídica y no sólo de fuerza moral. La moral pública en México no se identifica de esta manera, solamente con un concepto ético, sino además con un concepto jurídico que le da fuerza y concreción.

La temática general de la Ley de Responsabilidades, es:

- I. Los sujetos de responsabilidad.
- II. Las obligaciones en el servicio público.
- III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público.
- IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores con fuero.
- V. El registro patrimonial de los Servidores Públicos.

El concepto de responsabilidad es reciente, aparece en 1787 en la obra que Alexander Hamilton publicada en inglés, titulada "Federalist" su connotación es el carácter por el cual el gobierno constitucional actúa bajo el control de los ciudadanos, teniendo presente este control. Este concepto se refiere a los actos personales libres y voluntarios, por lo que de manera general, responsabilidad significa una manera de decir y de actuar en la que se anticipan las consecuencias de nuestros propios actos y simultáneamente se corrigen las consecuencias nocivas para sí mismo y los demás. En el marco concreto de la Constitución y tomando en cuenta el Título Cuarto, en el cual se especifica que los servidores públicos son: representantes de elección popular, miembros de los poderes Judiciales Federales y Judiciales del Distrito Federal, funcionarios y empleados, y,

en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones, prevaleciendo el interés público sobre el particular.

Concepto de Servidor Público

El art. 47 de la Ley Federal de Responsabilidades establece los atributos que deben caracterizar la actuación de los servidores públicos: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Estos valores están consignados en el art. 134 constitucional y definen la filosofía de la administración pública mexicana; su antecedente fue la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1789 que proclamaba en su artículo 15, que la sociedad tenía derecho a tomar cuenta a todos los agentes públicos de su administración. Por lo tanto todo Servidor Público tendrá las obligaciones de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y su incumplimiento dará lugar al procedimiento y las sanciones que marque la ley.

Es obligación de los servidores públicos, aplicar medidas preventivas, o en su caso correctivas, para lograr que su actuación se ajuste a los ordenamientos que la regulan. *Los instrumentos que se utilizan en la vigilancia de los recursos públicos son:*

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Penal.
- Ley Federal de Entidades Paraestatales.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Contralorías Internas.
- Contralorías Estatales.

Características que debe reunir un Servidor Público

La propuesta del art. 47 de la Ley Federal de Responsabilidades es que la **honradez** debe caracterizar a los servidores públicos, al utilizar los recursos que se tengan asignados para el

desempeño de su empleo, cargo o comisión; las facultades atribuidas o la información reservada a que tengan acceso por su función, exclusivamente para los fines a que están asignados.

Norberto Bobbio plantea que en el lenguaje político se entiende por **legalidad** un atributo y un requisito del poder. Por ello se afirma que un poder tiene esta característica cuando se ejerce en el ámbito de las leyes establecidas, lo contrario sería un poder arbitrario. Bobbio hace la diferencia entre legalidad y legitimidad, la primera se refiere al ejercicio del poder y la segunda se utiliza a propósito de la titularidad del mismo, así también afirma que lo contrario de un poder legítimo sería un poder de hecho. No siempre que se tiene un poder de hecho se ejerce arbitrariamente, y no siempre los que ejercen el poder arbitrariamente tienen un poder de hecho. Weber en su obra "Economía y Sociedad" afirma que ante el poder legal, el ciudadano obedece al ordenamiento impersonal estatuido y a los individuos al frente del mismo en virtud de la legalidad formal de las prescripciones y en el ámbito de las mismas.

La legalidad salva de la inseguridad del orden arbitrario; la aplicación del derecho de acuerdo con la ley garantiza el tratamiento igual de todos los que pertenecen a la categoría establecida por la ley, los salva del tratamiento preferencial y abominable de uno u otro individuo, grupo o casos específicos. Ya que conlleva a formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes, cumpliendo con las normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos. En el caso específico de México, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es un Código de Ética que exige a los empleados públicos un comportamiento apegado a elevados principios jurídicos de moral pública.

La **lealtad** es un sentimiento de adhesión a algo externo o a uno mismo, ya sea un grupo, institución, causa o ideal. Este sentimiento coadyuva al deseo de apoyar y actuar en favor de aquello a lo que se es fiel y de persistir en este apoyo durante un periodo bajo condiciones que exijan cierto sacrificio moral, emocional o material por parte de quien lo mantiene. Desde la perspectiva política se puede entender como un término intermedio entre el patriotismo y el deber. Schaar afirma que "...es algo menos que la confianza ciega en el grupo político al que se pertenece, acompañada a menudo de actitudes negativas frente a los demás, propia del patriotismo, y algo más que la obligación formal, racionalmente justificada, de obedecer la ley, que constituye la esencia del deber. La lealtad tiene un carácter menos emocional, una base más

racional y un radio de acción menos amplio que el patriotismo, pero es más sentimental, menos racional y más inclusiva en su radio de acción que el deber."²⁵ La lealtad política forma parte de la cultura de un sistema, como combinación de orientaciones normativas, prácticas y emocionales con respecto a los asuntos públicos comunes a los miembros de una sociedad.

La **eficiencia** comúnmente se entiende como la capacidad de una persona, institución o maquinaria, para obtener un resultado concreto, según ciertas especificaciones de tiempo y ahorro de energía. Es una manera ordenada de trabajar en la que se busca el aprovechamiento óptimo del tiempo, energía y recursos. Desde el punto de vista de la administración pública mexicana, significa cumplir con la máxima rapidez las metas y evitar que su obtención sea obstaculizada. De acuerdo con el art. 47 de la Ley de Responsabilidades, el compromiso de eficiencia del Servidor Público conlleva tres aspectos fundamentales: cumplir sus obligaciones laborales con la máxima diligencia, evitar o salvar los obstáculos que se presenten y no abusar del cargo.

²⁵Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, p. 499.

III. DIAGNÓSTICO

III.1. Situación actual de la Administración Pública Mexicana

En el aspecto **económico**, la situación actual de la administración pública mexicana, es crítica, su tarea fundamental, es proteger al individuo y todas las actividades económicas a realizar para lograr la satisfacción de sus necesidades por medio de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios, lo cual no se cumple satisfactoriamente. Esto se agrava por la aplicación del sistema neoliberal, que propicia el individualismo y pretende que los mecanismos económicos obren libremente para producir un equilibrio automático, no obstante, se agudizan diversos *problemas económicos de la población mexicana*, como son:

- **Elevada inflación** reflejada en el constante aumento de los precios, fundamentalmente de artículos de primera necesidad.
- **Desempleo y subempleo**, situación cada vez más grave, que conlleva al aumento del comercio ambulante y por ende a la economía subterránea que perjudica al país en general.
- **Mala distribución del ingreso generado en el país**, tanto entre regiones como entre individuos, lo que propicia la polarización de la economía. Se observa una enorme brecha entre ricos y pobres. Esto se acentuó desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, prueba de ello es el crecimiento de la lista de superricos mexicanos que publica anualmente la revista Forbes, la cual posteriormente se reduce, lo que deja ver una mayor concentración de la riqueza.
- **Orientación de la economía a la especulación**, descuidando el aparato productivo, principalmente de bienes necesarios.
- **Elevada deuda pública**, en los últimos tres sexenios se acrecentó enormemente.
- **Incremento de la dependencia económica** hacia los organismos internacionales como: BID, FMI, etc., independientemente de un proceso de globalización del cual no podemos sustraernos.
- **Grave deterioro del poder adquisitivo**, que coadyuva al incremento de la criminalidad y diversos problemas sociales.

- **Pérdida de la soberanía monetaria**, pues no se confía en el peso mexicano y como consecuencia se dió la devaluación y la salida de capitales.

La administración pública, desde la perspectiva política, tiene como función principal ejecutar las leyes y conservar el orden social, sin inmiscuirse en la elaboración de las mismas, ni en la aplicación de la justicia, pues sólo les debe otorgar la fuerza y la protección necesarias, esto no se cumple cabalmente, ya que se ve una superioridad del poder ejecutivo sobre el legislativo, así como sobre el judicial. También se observa muchas veces retraso en las acciones y por lo tanto pérdida de recursos y de credibilidad en las autoridades. Algunos de los *principales problemas políticos* son:

- **Exacerbado presidencialismo** (desde 1946 y hasta el 2000), reflejado en la preeminencia o hegemonía de uno de los poderes sobre los otros, por lo cual es muy cuestionable la teoría del equilibrio de poderes.
- **Sistema de partido dominante**, que a partir de la integración de la LVII legislatura, empieza a declinar, pues la conformación de la Cámara de Diputados deja ver que la oposición en ocasiones pretende formar un frente común para contrarrestar el poder del PRI.
- **Política exterior mexicana dependiente y sumisa** ante las diversas instituciones internacionales y ante países como Estados Unidos de Norteamérica.
- **Deficiente aplicación de los principios de la no intervención y autodeterminación de los pueblos**, prueba de ello es permitir que autoridades norteamericanas intervengan tanto política como físicamente en la problemática del control al narcotráfico.
- **Corrupción**, no sólo en el aspecto económico, sino también en el político (incluyendo a los militares), que permite ver el nexo que se da entre empresarios-políticos mexicanos y militares-narcotraficantes.
- **Sistema corporativo a ultranza**, que trae como consecuencia sindicatos charros y blancos y por lo tanto un vínculo entre autoridades y dirigentes, que al final de cuentas marginan a la clase trabajadora o solapan las deficiencias de ésta para no verse cuestionados.
- **Militarización de la policía**, que propicia la comisión de abusos en el ejercicio del poder, ya que la disciplina militar es muy distinta de la civil.
- **Falta de credibilidad en el sistema y en los cuadros políticos y administrativos que integran la administración pública**, por todas las deficiencias anotadas anteriormente.

La importancia de la administración pública en el ámbito social, radica en arreglar y mejorar los aspectos de la sociedad en cuanto a las personas y sus bienes con la finalidad de satisfacer sus necesidades y propiciar un estado de armonía para lograr el desarrollo, dicha situación es grave y las expectativas no se han logrado, pues existen graves *conflictos en la sociedad mexicana*, algunos de ellos son:

- **Deficiencia en el sistema educativo**, lo cual se refleja en el elevado índice de analfabetismo que todavía existe en nuestro país y en niveles educativos muy bajos; así también se da un alto índice de deserción escolar a todos los niveles educativos.
- **Servicios de salud insuficientes y deficientes**, pues no llegan a todos los mexicanos, o si lo hacen, el servicio que prestan es sumamente cuestionable.
- **Falta de vivienda**, que provoca el hacinamiento y la carencia de los más elementales servicios para una vida digna.
- **Crecimiento alto y desordenado de la población**, las zonas metropolitanas están excesivamente pobladas y otras áreas, fundamentalmente las rurales, abandonadas.
- **Mala distribución del ingreso**, tangible en la polarización de la economía y por consecuencia un elevado índice de delincuencia que azota al país, fundamentalmente en las zonas metropolitanas.
- **Elevado índice de desempleo y subempleo**, lo que también provoca aumento de la delincuencia y enorme crecimiento de la economía subterránea, que genera graves problemas al Estado y por ende a la sociedad.
- **Deficiencia en el sistema alimentario**, que trae muchos y diversos problemas sociales, desnutrición, enfermedades y hasta la muerte.
- **Falta de credibilidad en las autoridades mexicanas**, pues en los últimos tiempos se ha sabido de diversas irregularidades relacionadas con la corrupción de funcionarios públicos, tanto en el ámbito civil como en el militar.

III.2. Programa de Modernización de la Administración Pública Mexicana

Las principales acciones que desde el ámbito gubernamental se tomaron para la modernización de la administración pública y por ende para el combate a la problemática que vive el país, se dieron a conocer en el Diario Oficial del 28 de mayo de 1996, se plantea un decreto por el que se aprueba el programa especial de mediano plazo denominado PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1995-2000, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, quien vigilará que éste se llevara al cabo fielmente. Se considera que la modernización de la administración pública debe ser un factor que coadyuve a impulsar el desarrollo económico, político y social del país y que a fin de lograr este objetivo, es necesario que la Administración Pública Federal sea flexible y oportuna en los cambios que vive la sociedad para así vincularse con las necesidades e intereses de la población mexicana.

El citado programa, se basa en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 que establece las estrategias y acciones para: fortalecer el federalismo; profundizar en la reforma de gobierno, la modernización de la administración pública y la rendición de cuentas responsable y transparente, alentar la participación social y garantizar las libertades y derechos ciudadanos que finalmente traerían como consecuencia el pleno desarrollo democrático. El documento plantea que una de las líneas prioritarias de la estrategia de modernización administrativa es el análisis, revisión, adecuación y congruencia permanentes entre **funciones, facultades y estructuras**, para así favorecer la descentralización y acercar la administración a los ciudadanos. También refiere que la función de los servidores públicos debe profesionalizarse y así lograr un mejor desempeño y adaptar su desenvolvimiento, creatividad e iniciativa a los cambios estructurales y tecnológicos para servir a la sociedad con eficiencia.

Este programa es de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias y conforme a la ley, elaboran sus programas de modernización, en ellos se precisan las actividades a desarrollar conforme a los subprogramas y líneas de acción del PROMAP, que se aprueban por la SECODAM para fines de congruencia global en materia de modernización administrativa y se considerarán en la integración de los anteproyectos de presupuesto anual que formulen las

dependencias y entidades, con la finalidad de prever los recursos necesarios para su ejecución, apegándose a los lineamientos de la SHCP.

Se plantea que la administración pública desempeña un papel primordial en el cambio que el gobierno mexicano se propone realizar, por la diversidad e importancia de las funciones y responsabilidades que le competen, tales como proveer de servicios básicos a la población; suministrar insumos energéticos e industriales a la planta productiva; intervenir en el diseño, construcción, operación y mantenimiento de infraestructura; regular y promover numerosas actividades económicas realizadas por los particulares; así como propiciar, en la medida de lo posible, la generación de empleos. Se plantea que el sentido del cambio de la administración pública debe ser en dos planos: nacional e internacional. En el contexto nacional, que es el de mayor interés para el presente estudio, se cuenta con una sociedad más informada, participante y crítica, que reclama la mejora permanente de los servicios gubernamentales, mayor transparencia y honestidad en las acciones y el uso de los recursos públicos, y un proceso de rendición de cuentas más completo, desagregado y con amplia difusión.

El programa cuenta con cinco apartados que son: I) Antecedentes, II) Diagnóstico General, III) Objetivos Generales, IV) Subprogramas: 1) Participación y Atención Ciudadana, 2) Descentralización y/o Desconcentración Administrativa, 3) Medición y Evaluación de la Gestión Pública y 4) Dignificación, Profesionalización y Ética, y V) Líneas de Estrategia.

III.3. Principales fallas en la Administración Pública Mexicana

La **centralización del poder**, es la sustitución de la iniciativa y de la autoridad de los poderes regionales o locales por la iniciativa y autoridad del poder central. Este fenómeno aparece en España en los últimos siglos de la edad media y se desarrolla lentamente hasta triunfar en el s. XIX. Pretendía reducir el poder de la nobleza aunque sus esfuerzos fueron estériles. Contrariamente al centralismo, se da el federalismo que es una de las características fundamentales de la forma del gobierno mexicano.

La **Corrupción**, entendida como la tergiversación, ilegal o inmoral, de la finalidad original de un puesto público para usarlo con fines de beneficio particular (individual o de grupo), también puede ser entendida como el uso ilegal o no ético de la actividad gubernamental o simplemente, uso arbitrario del poder. La corrupción permite la violación de normas legales o morales a cambio de beneficios económicos o políticos. Los patrones que determinan la actividad política legítima en una sociedad dada (y por ende la corrupción) suelen parecer vagos, escurridizos, confusos y hasta ilógicos. De manera general, el concepto de abuso de funciones supone la ejecución de un acto indebido y la esencia de tal incorrección consiste en sustituir el interés público por el privado. Cuando la satisfacción que se busca es un beneficio de tipo material, el abuso recibe el nombre de corrupción. La satisfacción privada puede adoptar formas distintas, algunas de ellas son:

Dedazo, elección hecha al azar o por influencia de algún superior, que tiene el poder para realizar esta acción, es una práctica muy común, lo que redundará en que no se reúnan las capacidades necesarias para desempeñar el trabajo que corresponda a ese puesto y por tanto se propicia ineficiencia en la prestación de los servicios. También se da la concesión de determinados beneficios a una persona a la que se intenta favorecer, *favoritismo*, que cuando beneficia a los correligionarios se denomina sectarismo y al favorecer a los miembros del mismo clan o comunidad es *comunalismo*. El *Nepotismo*, es la concesión de favores políticos a amigos y familiares, los funcionarios seleccionan a miembros de su familia para desempeñar puestos de confianza. *Compadrazgo*, en sentido estricto se entiende como la conexión o afinidad que el padrino de una criatura contrae con los padres de ésta, pero entendida como *compadraje*, es el concierto de varias personas para alabarse o ayudarse mutuamente. Se puede concluir que corrupción-patronazgo-influencia, son fenómenos que indican una conciencia social escasamente desarrollada, por lo que el beneficio personal y la lealtad privada predominan sobre el deber público.

También se da la *prostitución* que consiste en permitir el acceso a una relación sexual de manera relativamente indiscriminada mediante la percepción de dinero o bienes materiales, según el grado de complejidad del sistema económico en que se dé, es un servicio que puede ser efectuado por hombres o mujeres a solicitud de hombres o de mujeres, aunque prácticamente en casi todas las sociedades los actos de prostitución suelen realizarse por mujeres a solicitud de hombres y se caracterizan por su clandestinidad; dentro del sector público, es una práctica muy común con la

finalidad de lograr un puesto de mayor jerarquía o no perder el que ya se tiene. Se da el *servilismo*, excesiva sumisión ante alguien superior, al que se le sirve o adula por interés, ambición y generalmente se da en los individuos de baja autoestima.

Desafortunadamente, la corrupción permea el sistema político mexicano, por lo que otras de las modalidades como se presenta son: la *mordida*, corrupción de bajo nivel, pequeño pago a cambio de que la autoridad no vea una infracción cometida. Pero también hay innumerables casos de *soborno*, que es un encuentro entre un particular que induce una respuesta deseada por parte de un empleado o funcionario público mediante el uso de sanciones positivas como el beneficio monetario, en la *extorsión* el funcionario público influye en el comportamiento del ciudadano mediante el uso de sanciones negativas tales como la amenaza de un abuso adicional de autoridad de manera diádica²⁶ o se refiere a la autocorrupción en la que sólo se ve implicado el funcionario público, tanto el *fraude*, como la *riqueza inexplicable* se asocian de manera habitual con los niveles superiores de la pirámide gubernamental, pero la corrupción se presenta tanto de manera vertical, como horizontal.

La temática de la corrupción es retomada en el Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la república, y del análisis de su título décimo, se concluye que los delitos con mayor índice de comisión por parte de servidores públicos son: 1) ejercicio indebido de servicio público, 2) abuso de autoridad, 3) uso indebido de atribuciones y facultades, 4) intimidación, 5) ejercicio abusivo de funciones, 6) tráfico de influencias, 7) cohecho, 8) peculado, y 9) enriquecimiento ilícito. Se aplican tres tipos de castigos, éstos son: a) sentencia a un determinado tiempo en prisión, de acuerdo con la gravedad del delito cometido, b) pago de una determinada cantidad de dinero, tomando como base el salario mínimo diario vigente en el D. F. en el momento de la comisión del delito, y c) destitución e inhabilitación para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos por determinado período, de acuerdo con la gravedad del delito cometido. Lo anterior es mera teoría, pues la realidad demuestra que, generalmente estos castigos no se aplican.

Para evidenciar lo anterior, cito a Oppenheimer: "A principios de los 90, el Gobierno –quizá a través del hermano del Presidente, Raúl Salinas- había hecho un acuerdo explícito o tácito con los

²⁶adj. derivado del griego que significa perteneciente o relativo a la diada. Diada, sus raíces provienen del latín y del griego, f. pareja de dos seres o cosas estrecha y especialmente vinculados entre sí.

jefes de los carteles mexicanos de la droga por el cual se les permitiría operar ciertos corredores aéreos para transportar drogas a Estados Unidos a cambio de que mantuvieran un bajo perfil, sin exceder los niveles 'tolerables' de contrabando de cocaína, y depositaran la mayor parte de sus ganancias en México, según esta teoría. Pero cuando el TLC comenzó a ser discutido seriamente en el Congreso de los Estados Unidos, la administración Salinas empezó a ser objeto de presiones externas cada vez mayores para que actuara con firmeza contra el narcotráfico –entre otras cosas porque los cargamentos de cocaína estaban subiendo en forma alarmante- y capturara a los jefes del cartel mexicano de la droga, Rafael Caro Quintero y Joaquín 'El Chapo' Guzmán. De repente, el Gobierno había dejado de respetar el acuerdo y los cárteles de la droga –sintiéndose traicionados- empezaron una campaña de asesinatos políticos para notificar a las autoridades que, si se lo proponían, podían desestabilizar fácilmente al país, decía esta escuela de pensamiento.

“¿Era una coincidencia que el Cardenal Posadas y Colosio habían sido asesinados repentinamente en Guadalajara y Tijuana, dos capitales de la industria de la droga en México?, preguntaban los defensores de esta hipótesis. ¿Fue sólo por casualidad que los asesinatos de Ruiz Massieu eran gente de Tamaulipas, otra región que era un centro de contrabando de drogas? No se trataba de coincidencias, sostenían: los barones mexicanos de la droga habían ordenado asesinatos de alto nivel como un mensaje de advertencia al Gobierno. Si no habían hecho demandas explícitas, era porque esta no era la manera de hacer las cosas en México. Este era un país de señales ocultas, donde las evidencias oblicuas eran tomadas en serio y los mensajes directos se descartaban rápidamente como demasiado obvios para ser verdaderos.

“Había otra explicación que apuntaba al mundo de la droga como responsable de la serie de asesinatos políticos que habían conmovido a México: los asesinatos de Posadas, Colosio y Ruiz Massieu habían sido parte de un conflicto territorial entre varios cárteles rivales, según un veterano funcionario mexicano con buen acceso a las agencias de inteligencia. Durante la administración de Salinas, había habido una represión mucho más severa sobre los jefes del Cártel del Pacífico que de los del Cártel del Golfo. Los dos jefes del narcotráfico que habían sido capturados, Caro Quintero y el Chapo Guzmán, eran del Cártel del Pacífico, y la mayoría de los esfuerzos del Gobierno contra el narcotráfico habían sido dirigidos a esa organización criminal.

“Hacia el final de la administración de Salinas, afirmaba el funcionario, el Cártel del Pacífico – ahora dirigido por el capo de la droga en Sinaloa, Amado Carrillo- estaba cada vez más preocupado de que sus rivales del Cártel del Golfo serían aún más privilegiados durante el futuro Gobierno de Colosio. Los dirigentes del Cártel del Pacífico tenían razones para preocuparse: el hermano del jefe del Cártel del Golfo, Juan García Abrego, había sido invitado a un banquete exclusivo para recaudar fondos para la campaña de Colosio. Se sabía, además, que algunos ayudantes de Colosio –incluido un pariente cercano- tenían vínculos con el Cártel del Golfo. ‘La gente del Cártel del Pacífico temía una repetición de lo que había sucedido en Colombia, donde el Cártel de Cali había ayudado al gobierno a destruir el Cártel de Medellín’, me dijo el alto funcionario mexicano. ‘Ellos mataron a Colosio, entre otras cosas, para impedir que esto sucediera’.

“Esta explicación parecía coincidir con un informe de inteligencia de los Estados Unidos de 1993 que alegaba que Colosio había sido amigo de narcotraficantes en su estado natal de Sonora cuando recién estaba empezando su carrera política. Según el informe, Colosio, sabiéndolo o sin saberlo, había actuado como portador de fondos de una mafia local de la droga a un poderoso político de Sonora que en ese momento era su protector. En otro informe filtrado más tarde al *Washington Post*, agentes de aduanas norteamericanas habían declarado que un pariente de Colosio poseía un corredor aéreo que se usaba como un punto de tránsito para drogas. Verdaderos o falsos, estos informes apuntaban a conexiones entre el círculo íntimo de Salinas y Colosio con el Cártel del Golfo.”³⁷

Para reafirmar que sólo en teoría se castiga a quienes infringen el Código Penal, cito a Humberto Hernández Haddad, ex Senador priísta por el estado de Tabasco, quien encabeza a los priístas que solicitan a la Comisión de Honor y Justicia del Partido la expulsión de Ernesto Zedillo Ponce de León de las filas del Partido Revolucionario Institucional: “7. El papel que jugó Zedillo en el Fobaproa, beneficiando a sus amigos, así como en la contratación ilegal de una gigantesca deuda oculta documentada con los títulos zedillistas denominados Pidiregas, que condenan a varias generaciones de mexicanos a pagar esa deuda. Todavía falta la sorpresa de descubrir quiénes son los tenedores de los Pidiregas y si no resultan una especie de hipoteca silenciosa colocada sobre la electricidad y el petróleo.

³⁷Oppenheimer, Andrés, *México en la frontera del caos*, pp. 345-346.

"8. No puede olvidarse el aumento de 10% a 15% del impuesto al valor agregado (IVA), con el que Zedillo dañó seriamente la economía de los sectores de menos ingresos. Tampoco el haber puesto en venta empresas del sector parastatal sin apearse al artículo 134 de la Constitución Política, como fue entre otros, el caso del tramo del tendido ferroviario concesionado a la Union Pacific Corporation, empresa transnacional de la que actualmente Ernesto Zedillo es empleado, violando también lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, toda vez que con ello afectó intereses públicos fundamentales de la nación, incurriendo en una grave responsabilidad política y administrativa, aunado al conflicto de intereses surgido de la enajenación de bienes nacionales y sus empleos en el extranjero, contraviniendo el artículo 88 de esa misma ley.

"...Esta petición, la suscribimos un grupo de priístas que exigimos saber quiénes son los cómplices políticos de la impunidad que hasta ahora cobija a Ernesto Zedillo y le permite burlarse de los mexicanos sin ser llamado a cuentas."²⁸ Habría que preguntarse ¿por qué la exigencia se plantea hasta ahora, años después de cometidos los ilícitos y cuando Zedillo ha dejado la presidencia de la república?

III.4. Orígenes de la corrupción

La corrupción es tan antigua como las pirámides, ya en el Libro de los Muertos los egipcios mostraban su preocupación por el tema. Se afirma que muy raras veces ha alcanzado la administración -y la función pública- un grado tan elevado de corrupción como en la antigua China. Por el siglo V, la corrupción adquirió proporciones alarmantes en la nueva Grecia que había surgido de las antiguas ciudades-estado. Los triunfos, el botín y la opulencia, son factores que permitieron la corrupción en gran escala en la administración romana. A medida que el parlamento ganó importancia durante el siglo XVII, el soborno y la corrupción se convirtieron en elementos perfectamente organizados de las elecciones parlamentarias inglesas. En la actualidad esta problemática sigue vigente, se puede afirmar que en México es todo un sistema y no sólo unas cuantas "manzanas podridas en la canasta".

²⁸Hernández Haddad, Humberto, "Llamar a cuentas a Zedillo", El Universal Online, pp. 1-2.

El fenómeno de la corrupción en México, se remonta a la **época colonial**, y se relaciona con las barreras discriminatorias formales e informales a las que se enfrentaba la creciente población mestiza, también se sabe de los corruptos privilegios que gozaban los **militares mexicanos del siglo XIX**, en los periodos de la pre y postrevolución se convertía a los bandidos en policías, el presidente **Obregón** declaró que ningún general resistía un cañonazo de cincuenta mil pesos y la corrupción aumentó enormemente a finales de los cuarenta con **Miguel Alemán**, a pesar de su discurso de "moralización pública"; pero en los años sesenta, crecieron las riquezas ilícitas y al asumir Echeverría la presidencia, declaró que ésta no era un botín, pero contradictoriamente empleó la corrupción (llamada por él, cáncer de la revolución) como arma política, concentrando sus favores en periodistas e intelectuales de los que obtuvo apoyo.

Serían innumerables los ejemplos que podríamos dar, pero sólo citaré dos, planteados por Rafael Ruiz Harrell, en su obra *Exaltación de ineptitudes*. "No es innecesaria la aclaración: José López Portillo es responsable de muchas acciones que, en términos de hace un siglo, podrían calificarse de 'traición a la Patria', pero sería absurdo culparlo sólo a él de la crisis económica, social, política y moral que México padece. Además de su enorme frivolidad hay que aceptar que perdió la última oportunidad, el último tren, para reestructurar el gobierno y hacerlo digno del país, pero de la crisis son responsables, con él, Cárdenas y Carranza, Ruiz Cortínez y Díaz Ordaz, Calles y López Mateos, Echeverría, Obregón, Avila Camacho y todos los que, con ellos, han venido impidiendo que el país enfrente —no digo resuelva— sus más hondos problemas. La crisis interna es, en suma, consecuencia de las andanzas del tiranosaurio. Ese es su crimen."⁷

La segunda cita: "Como podrá suponerse, el monstruo no ha tomado en cuenta para nada las posibilidades reales del país y los gastos del gobierno han crecido a un ritmo mucho más rápido que el producto interno bruto. El hecho es notorio sobre todo de 1970 a nuestros días, cuando el abandono de la realidad es tan abrumador que resulta coherente hablar de locura en nuestros gobernantes. Así de 1970 a 1985 el *pib* creció a una tasa anual del 4.91 por ciento, mientras que los egresos de los gobiernos federales, estatales y municipales subieron, considerados en conjunto, a razón de 10.83 por ciento cada año. El desastre se debe, por supuesto, a nuestros manirroto presidentes y, para conseguirlo, fue necesario que don Luis Echeverría gastara el

⁷Ruiz Harrell, Rafael, *Exaltación de ineptitudes*, pp. 251-252.

doble —de hecho 205.45 por ciento—, que el presidente Díaz Ordaz y don José López Portillo duplicara los gastos de su antecesor —consiguió aumentar los gastos federales en 210.97 por ciento. El presidente de la Madrid ha sido realista, así que los excesos de don Pepe sólo se han visto multiplicados por 123.40 por ciento —tomando en cuenta en todos los casos los egresos normales y el financiamiento bruto a precios constantes.”³⁰

López Portillo instrumentó una campaña contra la corrupción pues la consideraba un cáncer que devoraba a la sociedad, aunque irónicamente el jefe de policía durante su administración fue Arturo Durazo Moreno. Una tesis fundamental de la campaña presidencial de **Miguel de la Madrid**, fue la renovación moral de la sociedad, se partió de la válida consideración de que los problemas de la corrupción implicaban una correlativa participación de diversos sectores. El fenómeno de la corrupción tenía su origen tanto en el gobierno como en los particulares, y giró una serie de órdenes y decretos para estrechar el control del uso de los fondos públicos. Por primera vez se definió como delito sancionable al nepotismo y se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, aunque muchas de estas medidas no obtuvieron los resultados deseados; **Carlos Salinas de Gortari** en su primer año de gobierno elaboró un programa anticorrupción con el cual derribó a grandes líderes sindicales, y con **Ernesto Zedillo Ponce de León**, se destapó la cloaca, como nunca antes en la historia de México.

III.5. La corrupción como sistema

La corrupción **no constituye un fenómeno aislado**, en primer lugar, se ve estimulada por su entorno social, incluyendo una amplia gama de factores políticos, sociales, económicos, administrativos y éticos, tales como las dimensiones, formas y funciones del gobierno, el grado de poder que el Estado ejerce sobre sus ciudadanos y su actividad cotidiana, el grado de las divisiones sociales y de las divergencias socioeconómicas, los valores y lealtades predominantes, el nivel y difusión de la educación, la eficacia de la administración y las tradiciones de la función pública. En segundo lugar, la corrupción aparece vinculada a una serie de formas de abuso de autoridad.

³⁰Op. Cit., pp. 307-308.

Quizá el medio ambiente más favorable para el desarrollo de la corrupción está en las sociedades aparentemente prósperas, pues en ellas se considera a la opulencia como un fin, al cual se llega vía la competencia y se mantiene como un valor a la ostentación. Para los hombres más poderosos de dichas sociedades, la maquinaria del Estado solamente les interesa en cuanto que colabora en la promoción de sus propios objetivos, por lo que tratan de manejarlo a su antojo. Esto se pudo observar claramente en el sexenio salinista, en que muchas de las empresas paraestatales pasaron a manos privadas, ejemplo concreto: TELMEX.

Andrés Oppenheimer, en su libro "México en la frontera del caos", relata la cena privada celebrada el 23 de febrero de 1993 en la casa del ex Secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena, esta reunión tenía como finalidad, recaudar fondos para la campaña electoral del PRI de 1994. Asistieron a ella, el Presidente Salinas y los principales multimillonarios del país. Después de seis décadas en el poder el PRI enfrentaba un grave desafío de la izquierda y su maquinaria se había enmohecido, por ello la importancia de que los principales líderes empresariales contribuyeran económicamente para salvar al partido y al país; pues pretendían que el PRI se autofinanciara, para ya no seguir recibiendo ayuda económica masiva del gobierno, México ya no podía permitir ser criticado al interior y al exterior como un sistema de partido de Estado. Al cortar el PRI sus vínculos económicos con el gobierno, se daría una imagen democrática de país.

El banquero Roberto Hernández, planteó que había que reunir 500 millones de dólares, la mayoría de los empresarios que asistieron estaban de acuerdo en aportar al partido 25 millones de dólares cada uno, en total sumarían 750 millones de dólares, Oppenheimer dice "El magnate de las telecomunicaciones, Slim, que había ganado la licitación del Gobierno para privatizar el monopolio nacional de teléfonos, apoyó la moción, agregando sólo que deseaba que los fondos se hubieran recaudado en privado, y no en una cena, porque la publicidad del banquete se podría convertir en un escándalo político. Es un país en que casi la mitad de la población vivía debajo de la línea de la pobreza, habría preguntas inmediatas sobre cómo esos magnates —muchos de los cuales habían sido hombres de negocios de clase media hasta la reciente privatización de las compañías estatales— podían disponer de 25 millones de dólares en efectivo cada uno para el partido gobernante. Habría una ola de acusaciones sobre la inmensa corrupción bajo la administración de Salinas."³¹

³¹Oppenheimer, Andrés, México en la frontera del caos, p. 118.

Lo anterior fue apoyado por Emilio Azcárraga, El Tigre, quien es citado por Oppenheimer: “ ‘Yo, y todos ustedes, hemos ganado tanto dinero en los últimos seis años que creo que tenemos una gran deuda de honor con este gobierno’. ‘Estoy dispuesto a más que duplicar lo que se ha ofrecido hasta ahora, y espero que me sigan muchos de los presentes. Se lo debemos al Presidente y al país’.”³² A la media noche el Presidente se retiró y los empresarios se comprometieron tanto con sus aportaciones, como a mantener la reunión en secreto.

Finalmente y cito a Openheimer: “Ante los Estados Unidos y el resto del mundo, Salinas vendió su programa de privatización como el mayor cambio de política económica desde la Revolución Mexicana de 1910-1917. Lo que Salinas no estaba diciendo era que para conseguir que los empresarios mexicanos compraran las empresas estatales a precios que representaban varias veces su valor contable, había tenido que ofrecerles generosas recompensas por debajo de la mesa. Poco después de que el monopolio gubernamental de teléfonos Telmex fuera vendido a Slim, quien había hecho una fortuna en bienes raíces y en la industria del cigarrillo, Salinas autorizó aumentos espectaculares en las tarifas telefónicas sin exigir mejoras correspondientes en el servicio de la empresa. En 1991, se permitió a Telmex aumentar las tarifas telefónicas en 247.4%, cuando los salarios aquel año sólo habían subido un 18%. Cuando el anuncio de los aumentos de las tasas de teléfonos desencadenó protestas masivas, la compañía dio marcha atrás y aceptó que el aumento de las tasas fuera de sólo 170%. ‘Con aumentos salariales del 18% y aumentos en la tasa de teléfonos de 170%, no se necesita ser un genio financiero para triunfar en el mundo de los negocios’, escribió el politólogo Lorenzo Meyer en esos momentos. ‘Y como el servicio de teléfonos en México es un monopolio, no hay libre competencia para beneficio del consumidor’.”³³

Morris Stephen en su obra *Corrupción y Política en el México contemporáneo*, plantea tres formas de corrupción: 1) debido a un **desequilibrio estructural** esencial entre la habilidad y la capacidad de las organizaciones estatales y sociales para influir sobre el comportamiento político, 2) cuando la fuerza de las organizaciones sociales domina a la del Estado, se presenta una tendencia hacia el **soborno generalizado** (descentralización gubernamental-Estado débil), y 3) cuando las organizaciones estatales son más poderosas que las sociales (centralización

³²Op. Cit., p. 119.

³³Ibidem, pp. 123-124.

gubernamental-Estado fuerte) en este caso hay mayor capacidad de las oportunidades de movilidad, y se da una tendencia hacia la **extorsión generalizada**. Hay una escisión entre la forma y la sustancia, o sea, entre el ideal democrático y la realidad autoritaria-corporativista y las masas están al tanto de esta paradoja, al igual que la élite, las masas manejan un modelo descriptivo y uno normativo de su sistema político. El público (quien solicita un servicio) distingue entre las intenciones y la realidad. Pero la corrupción ayuda al gobierno a reafirmarse y movilizar apoyos para el sistema, dirigiendo al mismo tiempo el cinismo y la desconfianza del público hacia el lado personalista del sistema, es decir, caracterizando el problema como "unas cuantas manzanas podridas".

Grave contradicción del sistema destaca aún más intensamente el lugar de la corrupción y enfrenta a un **sistema organizacional centralizado, autoritario-corporativista, con un presidente fuerte**, contra un **sistema personalista descentralizado, flexible y acomodaticio, con un presidente débil**. Evidentemente las referencias a la corrupción, la influencia efectiva de ciertos individuos en la etapa de realización de las políticas, las concesiones a clientes fundamentales en la burocracia y el importante papel de la misma en la toma de decisiones políticas (todo lo cual conduce a la corrupción política), muestran un sistema opuesto al "formal" que se describe como centralizado en la figura de un presidente omnipotente. Pero más que ver al sistema declarada y categóricamente como centralizado o descentralizado, hay que reconocer las áreas en las que rige el poder presidencial **centralizado** y aquéllas en que la norma es el poder **descentralizado**. En términos generales el poder presidencial centralizado se da primordialmente en las áreas del reclutamiento y la iniciativa política, mientras que las influencias burocráticas y particularistas descentralizadas dominan la puesta en práctica real de las políticas.

El control centralizado del presidente involucra el aspecto más público de la ecuación política (programas generales de acción, designaciones políticas y campañas retóricas), mientras que el proceso descentralizado de toma de decisiones abarca el lado personalista, más privado y cerrado del sistema. Los tres aspectos del sistema, históricamente funcionan de manera concertada, brindando un medio político estable. La **ideología legitimadora** sostiene a la legitimación popular, el **sistema organizacional** contiene a las movilizaciones populares y estructura las relaciones de clientela, y el **sistema personalista** hace posible el ejercicio formal y público de los

controles políticos al canalizar las demandas particularistas hacia un sistema de ejecución muy flexible.

La corrupción es un mecanismo crucial en el estilo único de gobernar de México. Al asignar el botín, la corrupción ayuda a disminuir el potencial de las organizaciones para poner en peligro al sistema, y contribuye así a aliviar las demandas de clase. Aunque una corrupción generalizada puede dar por resultado un escaso nivel de confianza en el desempeño del gobierno, las metas del sistema o las políticas del gobierno pueden no ser cuestionadas. De hecho, al culparse a la ambición de los seres humanos de las fallas del sistema, se ofrece una salida fácil al gobierno, y se controla así un problema que podría ser políticamente explosivo. La corrupción en México surge de un desequilibrio estructural de las fuerzas estatales y sociales, que de hecho confiere al Estado y a sus representantes un virtual monopolio de las oportunidades de riqueza y movilidad. Esta asimetría estructural fomenta un peculiar patrón de conducta corrupta caracterizado por una extorsión generalizada. En México el Estado domina la estructuración de oportunidades de movilidad, lo que a su vez engendra las condiciones favorables para una difundida corrupción política. Pueden reconocerse tres partes de la ecuación: 1) atributos internos del Estado, 2) vínculos entre el Estado y la sociedad, y 3) factores generales de la sociedad.

Los atributos internos van desde la estructura básica del gobierno y el papel del PRI hasta las leyes estatales que atañen a sus empleados y a los procedimientos burocráticos. Algo de fundamental importancia es que el Estado mexicano proyecta una vía única y centralizada de movilidad social: un monolito. La rápida rotación de cargos públicos, la prohibición de la reelección y una rama ejecutiva dominante, contribuyen a darle solidez a esta pauta monolítica. Esta estructura, a su vez, aumenta las posibilidades de una corrupción política generalizada al sostener una pauta de lealtad política que fluye hacia los niveles más altos.

El control del reclutamiento en el sector público mexicano está en manos de la máxima élite política del PRI y del gobierno. Pocos polos alternativos que atraigan a la gente de talento e inspiren lealtad compiten con el control centralizado del partido y de la burocracia, por lo que sólo se cuenta con una vía de avance social dentro del Estado. Como consecuencia, la mayoría de los empleados del gobierno dependen, para cualquier oportunidad de movilidad, de su buena reputación en el partido o entre los funcionarios de nivel superior. La destacada clasificación

jurídica de "empleados de confianza" subraya el hecho de que la posición y el futuro político dependen directamente de que se pueda mantener esa confianza.

Una elevada tasa de rotación, un constante enroque de posiciones dentro del gobierno y el dominio de la rama ejecutiva sobre las demás ramas del gobierno incrementan aún más este control monopólico de un partido sobre las oportunidades de movilidad, con lo que se consolida el poder del Estado. Los funcionarios mexicanos, en su mayoría, no ocupan el mismo puesto durante más de un periodo gubernamental, tienen movilidad horizontal y se desempeñan en una amplia gama de posiciones en toda la burocracia, a diferencia, por ejemplo, de Estados Unidos de América, en donde los servidores públicos acostumbran hacer carrera en determinado organismo. Esta elevada tasa de rotación influye enormemente en los sentimientos de seguridad o inseguridad ante el trabajo y refuerza la importancia de conservar la confianza de los superiores.

Los desequilibrios que caracterizan las relaciones entre los gobiernos federal, estatales y locales, y las ramas ejecutiva, legislativa y judicial, contribuyen aún más a la vía centralizada y monopólica de la movilidad centrada en el Estado. En lugar de ejercer un poder autónomo -y limitar así el poder del Ejecutivo u ofrecer polos alternativos de avance social dentro del Estado-, estas instituciones se incorporan al laberinto patrón-cliente y dependen del Ejecutivo para su supervivencia institucional o política individual. Debido a la prohibición de la reelección, los miembros del Congreso, por ejemplo, tienen que dirigirse hacia el aparato centralizado del partido y hacia las redes patrón-cliente de la burocracia para obtener una siguiente designación política. Un arreglo estructural similar caracteriza la relación entre el Ejecutivo y la rama judicial y entre el Estado, los gobiernos locales y el gobierno federal.

Esta vía monopólica hacia la fortuna política produce, entre los servidores públicos, el efecto de reforzar la lealtad hacia arriba, hacia una fuente centralizada y reducir la que se pueda tener hacia los clientes, los electores, una determinada ética burocrática o polos alternativos de lealtad. Este proceso se produce por medio de dos mecanismos: 1) el burócrata o el político deben alimentar constantemente sus relaciones políticas, a fin de consolidar las perspectivas de un empleo futuro, y 2) el burócrata no puede desarrollar contactos, experiencia o simpatía con o por los clientes de determinado organismo o con los electores, debido al breve tiempo que permanece en su cargo y a la inutilidad de ese esfuerzo. Por lo tanto, el burócrata tiene escaso sentido del profesionalismo

burocrático, poca lealtad al organismo, y no posee una ideología política única. Gira en torno a la cuestión de si el poder está centralizado, como sugiere la estructura autoritaria-corporativista, o descentralizado, como lo ejemplifica el generalizado sistema personalista. Es evidente que estas dos contradicciones reflejan la incongruencia entre la norma y la conducta.”

De acuerdo con el planteamiento que hace Morris Stephen, en México la ideología legitimadora del Estado tiene tres componentes básicos: la democracia, el nacionalismo y la no reelección. y bajo esta ideología, se encuentra la dimensión normativa de la corrupción, pues estos componentes sólo se dan en el nivel organizacional (autoritario-corporativista), lo que impide el funcionamiento de la democracia. Se da a) la extrema centralización del poder político en el Ejecutivo Federal, muchos consideran que el poder del presidente mexicano es casi ilimitado y se compara en paralelo con los antiguos emperadores aztecas o reyes españoles, b) la estructuración corporativista de la representación de intereses (PRI incorpora a los sectores más populares por medio de organizaciones dependientes -CTM, CNC, y fuera del partido oficial pero sujetos al control corporativista como Concamin, Canacintra, Concanaco-), y c) dominio electoral del PRI, que a partir de 1994 empieza a declinar.

La organización autoritaria-corporativista básica del sistema estimula una conducta incongruente con las metas de la ideología legitimadora del mismo. Pero la corrupción es un fenómeno conductual, no organizacional¹⁹; su predominio en este caso subraya la centralidad de la política personalista en México. En este sistema personalista se dan las relaciones patrón-cliente, el personalismo, los equipos y las camarillas, los empresarios políticos, los intermediarios, la cooptación y otras formas de interacciones personales que dominan la política mexicana, facilita la corrupción y, al mismo tiempo, estructura los tratos políticos corruptos.

En la compleja pirámide del padrinazgo, las carreras políticas giran en torno de las lealtades personales. Los participantes políticos están atados verticalmente a un patrón poderoso y a una multitud de clientes por medio de equipos y camarillas, pero cambian la lealtad a los superiores por el padrinazgo y por otros beneficios a medida que siguen al patrón escogido de un puesto

¹⁹ Entendiendo a la norma, como la regla que se debe seguir o a la que se deben ajustar las acciones, y como conducta al conjunto de actitudes ante un estímulo o una situación dados de modo global frente a todas las circunstancias de la vida.

²⁰ Porque la organización, estructura de la administración pública, se apega a la normatividad, pero las conductas llevadas al cabo, dependen de las políticas personalistas que se ejercen.

político a otro, en un barajar constante de puestos en el PRI, cargos electorales y nombramientos gubernamentales. Si se toma en cuenta el dominio electoral del PRI, el importante papel del gobierno en la sociedad y la notoria ausencia de un sistema de servicio civil, la cantidad de botín que brinda el sistema, incluyendo la oportunidad de obtener beneficios corruptos, es enorme. Algunas normas no escritas para el éxito político en este sentido, son: seleccionar con cuidado a los dirigentes de las camarillas o grupúsculos políticos, estudiar derecho (y se inicia con el gobierno de De la Madrid e intensifica con Salinas de Gortari, ser economista y con posgrado en tecnológicos y universidades estadounidenses), permitir que las decisiones se tomen desde arriba, tratar amablemente a los subordinados y evitar las controversias.

El personalismo y la corrupción simultáneos, permean la relación con los líderes de las grandes organizaciones sociales (sindicatos, organizaciones campesinas, asociaciones vecinales), esto se reconoce como un *modus operandi* fundamental del sistema político mexicano que consiste en que los dirigentes realicen grandes esfuerzos por cooptar personalmente a los líderes de estas organizaciones lo que implica que el régimen obtenga un apoyo calificado de los disidentes, a cambio de oír sus inquietudes y de hacer ciertas concesiones. La corrupción es un factor nuclear para facilitar esas tácticas políticas y, por lo tanto, para estabilizar el sistema elitista cerrado "adquiriendo" el apoyo o el acuerdo político. Pero visto de manera aislada, este sistema personalista de gobierno parece caótico, incontrolable y carente de moralidad o de guía. Esto se debe a que la visión parcial es engañosa; la política personalista no representa más que una parte de un delicado equilibrio entre el nivel ideal, el organizacional y el personalista de un sistema político único.

Lo planteado presenta dos contradicciones fundamentales: 1) se da una división entre el nivel de la ideología legitimadora y el organizacional, y se relaciona con la tesis democrático-autoritario. Esencialmente, se gira en torno a la cuestión de cómo el sistema puede ser democrático en la idea pero autoritario en la práctica, y 2) se separa el nivel organizacional y el personalista, y se centra, en gran medida, en el debate sobre el poder del presidente mexicano. Por una diversidad de razones culturales, históricas, económicas y políticas, la ideología legitimadora de México apoya a un fuerte Estado intervencionista, en el cual recae la responsabilidad de administrar, dirigir y guiar el proceso de desarrollo, garantizar la justicia social, apoyar al sector privado en sus desventajosas relaciones con el capital extranjero, y forjar la armonía social y la paz entre todos los sectores de la sociedad.

Esta posición ideológica ha dado por resultado que el Estado sea propietario de algunas de las empresas más grandes de la nación, como Pemex y la CFE, que ejerza control sobre una gran proporción del ahorro nacional para financiar el desarrollo, que existan múltiples leyes y reglamentaciones burocráticas relacionadas prácticamente con todas las áreas de la vida social -sobre todo la vida organizativa- y una tradición concomitantemente débil de las nociones de pluralismo.

Aunque la revolución mexicana acentuó estas tendencias, México ha contado históricamente, con un Estado fuerte y dominante. El sistema colonial mexicano era paternalista y burocrático, y se imponía en todas las áreas de la sociedad. La formidable posición del Estado facilita invariablemente la corrupción al reforzar su poder en sus tratos con las grandes organizaciones sociales y limitar la autonomía de las mismas para ofrecer oportunidades de movilidad o controlar el poder de los representantes estatales. En consecuencia grandes sectores del gobierno quedan casi sin control y, por lo tanto, resultan vulnerables a las ambiciosas inclinaciones de sus empleados.

A cambio de estabilidad laboral, los líderes sindicales gozan los frutos de la subcontratación, de los grandes fondos de pensiones, del control de lucrativos empleos en el sector público y de otras posiciones de padrínzago en el gobierno. Pero además de fijar las condiciones para las posibilidades de movilidad y presentar así el potencial para la corrupción, el poder del los sindicatos frente al Estado contribuye a controlar el poder de los funcionarios estatales e inhibe la participación de inversión, lo que ha contribuido al deterioro en la inversión productiva y sus consecuencias. Es sabido que si se trata de organizarse y luchar, por beneficios para sus agremiados, no lo hace, sino que más bien, lucha por intereses de quienes encabezan la organización sindical y manipulan a sus asociados, propiciando el ausentismo y la falta de cumplimiento de sus labores.

Dos características adicionales de la sociedad que debilitan la capacidad de las organizaciones sociales y aumentan las perspectivas de corrupción incluyen la incapacidad de las organizaciones sociales para brindar un acceso eficaz a la riqueza y el subdesarrollo general de las organizaciones en un ambiente de pobreza y desigualdad. A lo largo de toda la turbulenta

historia de México las oportunidades estuvieron controladas por la élite española, que excluía a los mestizos, o por las empresas extranjeras. En suma, la corrupción promueve la estabilidad política, sobre todo entre la élite, a través de sus tendencias integradoras. Estimula el pragmatismo político y, al alterar su ejecución, le ayuda a la élite a eludir la severidad de las políticas. Básicamente, la corrupción facilita la cooptación del apoyo político.

La **corrupción** también se puede analizar desde una perspectiva **conductual**. Aquí la corrupción consiste en un tipo especial de conducta política caracterizada por actos públicos de funcionarios públicos y de ciudadanos particulares que propicia resultados particularizados, específicos de una situación dada, dentro de un medio furtivo. Entonces la corrupción involucra un acto racional por parte de un funcionario público que se desvía de la promoción ideológicamente sancionada del interés común. Desde una perspectiva más amplia, el funcionario público es un representante del Estado que ejerce el poder público y que actúa contra las reglas del Estado. En este sentido más amplio la corrupción corresponde a una discordia o incongruencia entre dos dimensiones de un mismo Estado.

Como un acto corrupto puede entrañar metas organizacionales que están más allá del beneficio personal -un nivel intermedio-, la naturaleza de las inconsistencias puede ser mayor aún. Cuando se maneja esta conceptualización de la corrupción, la atención se dirige al Estado y al papel intermedio del interés organizacional. Puede decirse que la corrupción se produce cuando la conducta del personal no es consistente con las normas del Estado. Esta ruptura puede adoptar dos formas generales: 1) la conducta puede ser incongruente con normas o intereses organizacionales amplios (es decir, promover exclusivamente el interés particular del personal), y 2) puede ser congruente con normas o intereses organizacionales amplios que, a su vez, son incongruentes con los dictados de la ideología legitimadora del Estado.

III.6. La legislación para el combate de la corrupción

La fuerza preponderante del Estado con respecto a la corrupción, se traduce en una legislación débil e ineficaz, además se propician normas no escritas ni expresas que promueven la misma. En muchos casos las normas escritas reflejan reglas no escritas. Así, las herramientas legales

inapropiadas contribuyen al potencial de la corrupción al no crear una estructura que la desaliente. La legislación que se refiere a la corrupción es inadecuada por dos razones: 1) inhibe la realización externa de denuncias de corrupción, al exigir una cantidad exorbitante de pruebas y al hacer responsable al acusador por las acusaciones que no tengan sustento y 2) se relaciona con la falta de una base jurídica para el castigo de los funcionarios acusados de malversación. Antes de las reformas de 1983 el castigo consistía simplemente en que se devolviera al Estado una parte de las ganancias malhabidas.

Además de un castigo leve, la ley brinda a los funcionarios públicos buenas defensas contra las acusaciones, pues los funcionarios que detentan cargos públicos gozan de inmunidad contra las acciones legales, la cual (inmunidad) debe suprimirse para que la acción legal pueda seguir su curso. Además la ley estipula un período de responsabilidad que restringe las acciones legales por malos manejos en el cargo a un año después de la salida del funcionario, en 1978 fue derrotada en el Congreso la propuesta de ampliar el límite a cuatro años. Por último, un importante resultado al factor del castigo es que incluso aquellos a los que se sanciona suelen recibir la oportunidad de volver a la vida pública (caso de Justo Ceja Martínez, ex-secretario particular de Salinas de Gortari), aunque se turne una lista de funcionarios impedidos para desempeñar una función pública a la Procuraduría General de la República, en muchos casos no es que las leyes sean malas, sino que se dejan de lado o se aplican de manera parcial. Esto finalmente conlleva a seguir con la impunidad, ante este grave y constante fenómeno dentro del sector público.

III.7. Organización Sindical Mexicana

Juan Felipe Leal, plantea dos fases, claramente diferenciadas, en el desarrollo del capitalismo industrial: el capitalismo liberal (fin de las guerras napoleónicas 1815 hasta la crisis internacional de 1873, en donde Gran Bretaña, es el centro hegemónico del sistema capitalista en su conjunto) y el capitalismo monopolista (a partir de 1880 se inicia un prolongado período de transición, del capitalismo liberal al capitalismo monopolista, que se consuma, de manera acabada hacia 1945, cuando el capitalismo monopólico se encuentra plenamente consolidado. De suerte que, la Primera Guerra Mundial, el experimento nazi-fascista, el gran crash de 1929, la política

económica anticíclica de Keynes, el New Deal de Roosevelt y la Segunda Guerra Mundial, se inscriben en el proceso de reorganización por el que pasa el capitalismo.

Llegada la hora de la vigencia plena y operante del capitalismo monopolista, son los Estados Unidos y las empresas transnacionales, que en ellos tienen su matriz, quienes rigen las pautas de la reproducción internacional del capital; por lo menos hasta finales de la década de los sesenta, cuando la hegemonía norteamericana se deteriora enormemente, al tiempo que una crisis capitalista de nuevo tipo comienza a mostrarse. La concentración monopólica y la competencia se relacionan en forma indisoluble y contradictoria, engendrándose mutuamente. Se entiende que, entre una fase y la otra, se vive un complejo y violento período de transición, que de un siglo a la fecha abarcan a la estructura, las instituciones y la acción del aparato estatal; y se extienden a las relaciones que éste guarda con el sistema económico y con la sociedad.

Una de las modificaciones más relevantes, en el área de intersección entre Estado, economía y sociedad, se refiere exactamente a la relación que se establece con los sindicatos. Mientras que el sistema liberal confina y combate a los sindicatos, el capitalista monopolista los tolera, regula e intenta convertir en instrumentos del orden público. A estos dos momentos diferenciados del desarrollo capitalista, corresponden, igualmente, corrientes y doctrinas sindicales diversas. "El capitalismo de *laissez faire* propone la no intervención del Estado en la vida económica, pues esta debe estar reservada a los particulares. El Estado básicamente, debe mantener el orden vigente; por medio de sus funciones legislativas, administrativas, y, directamente represivas ('Estado-policía'). El Estado liberal actúa, en ocasiones directamente sobre el sistema económico, de manera pasajera y circunstancial." ³⁶

Los ideólogos del liberalismo señalan cómo los intentos de organización de los trabajadores -sobre todo los primeros-, portan rasgos reminiscentes de las antiguas corporaciones feudales, especialmente de los gremios; de los gildos artesanos. Así, a los ojos del liberalismo, el sindicalismo surge como un propósito reaccionario que trata reimplantar los estamentos medievales; como un afán por reglamentar las condiciones de compra-venta de la fuerza de trabajo y un acto de violencia contra las leyes naturales del mercado. De signo distinto es el comportamiento que sigue el Estado capitalista, de la transición monopólica, frente a los

³⁶Leal, Juan Felipe, México: Estado, Burocracia y Sindicatos, p. 114.

sindicatos. Se trata de algo más que el sutil ajuste de una determinada política: su significado profundo lo revela la Primera Guerra Mundial. Durante ésta, los Estados involucrados en el conflicto intervienen de manera directa y predominante en el sistema económico.

Pero la economía de guerra exige, a la vez, la revisión a fondo de las relaciones hasta entonces vigentes entre el Estado capitalista y los sindicatos. Las doctrinas integracionistas son diversas; sin embargo, tipológicamente, pueden distinguirse dos amplias corrientes: la **primera**, busca asociar a las organizaciones patronales y sindicatos obreros con el Estado, por vía de la consulta o la participación de éstos en las decisiones públicas, atribuyéndoles ciertos derechos en aquellas esferas en las que el Estado les reconoce competencia. Se trata de establecer un sistema de consulta y de toma de decisiones, paralelo al poder legislativo -electo sobre la base del voto por distritos geográficos-, que no desaparezca. La **segunda**, promueve el establecimiento de un sistema político fundada en la representación corporativa, que reemplace -total o parcialmente- al sufragio político sobre la base territorial.

En la realidad, ambas corrientes integracionistas se unen en forma copiosa y compleja. Por ejemplo, el organismo de representación corporativa puede estar asociado al poder legislativo o permanecer como un organismo paralelo de consulta. Además, en caso de asociación con el poder legislativo, se puede incluir a una multitud de cuerpos sociales y no sólo a los sindicatos obreros y patronales. De otra parte, los sindicatos pueden ser mixtos (cuando patrones y obreros están encuadrados en un mismo sindicato); paralelos (cuando obreros y patrones forman sus respectivos sindicatos). Vistas las cosas a distancia, el resultado es similar: un nuevo tipo de intervención del Estado en la economía, reconocimiento e integración al Estado de los grupos de interés, entre ellos, los sindicatos obreros. Estos devienen en instituciones de orden público, con lo que, estructuralmente, se multiplican los lazos que vinculan al Estado con los sindicatos.

La reforma -corporativa o semicorporativa- del Estado busca, entre otras cosas, hacer que los sindicatos sean un instrumento de colaboración, de pacificación, de armonía social. Empero, la lucha entre las clases sociales continúa, lo más que logran estos ensayos renovadores es legalizar el conflicto; institucionalizarlo, hasta cierto punto, mantenerlo dentro de márgenes tolerables, que no escapen del control estatal. Bajo esta óptica, el poder público pretende fungir como árbitro conciliador entre los distintos agrupamientos de interés, consultándolos para el diseño de su

política general. Pero si los sindicatos -a través de partidos políticos que engloban a confederaciones-, obtienen una representación en el gobierno, tienden a integrarse políticamente al mismo. Lo cual no implica la revolución sino la reforma. La integración puede ser básicamente de dos tipos, a) por el camino electoral de la democracia representativa, y b) por la ruta corporativa -al margen del sufragio sobre la base territorial-, mediante la representación sectorial, por ramas de actividad económica.

La evolución que alcanza el derecho en la era del capital monopólico y su aceptación por parte de los sindicatos, consagran la legalización e integración del movimiento sindical; pudiéndose afirmar que, el corporativismo en sentido extenso, es característico de los Estados capitalistas contemporáneos. Así, los representantes sindicales participan al lado de los delegados patronales en organismos que configuran formas específicas de colaboración entre las clases; asentadas en principios corporativos. Tal es el caso de las comisiones mixtas sobre empleo, salarios, capacitación de la fuerza de trabajo, productividad, descentralización industrial, fijación y vigilancia de precios, vivienda, y demás. Tarde o temprano, los sindicatos obreros y las agrupaciones patronales terminan por obtener un poder reglamentario³⁷, relativamente autónomo, al margen de la representación ciudadana.

Evolución del sindicalismo

La tenaz acción reivindicativa de la clase trabajadora -antes y después de la constitución legal de los sindicatos, en cuanto tales-, hace que el movimiento obrero se transforme, de un fenómeno determinado por el capitalismo, en una fuerza determinante del propio sistema. A grandes rasgos en el plano institucional, el ascenso de la acción sindical determina una evolución de las relaciones existentes entre el sindicato, la empresa y el Estado. Esta evolución presenta ciertos puntos que permiten establecer las siguientes fases: a) prohibición, b) tolerancia, c) reconocimiento, y d) integración a las instituciones del Estado.

Transcurrida una primera y larga fase de prohibición y de represión directa del movimiento sindical por parte del Estado y los patrones, y otra, en la que muestran éstos una relativa tolerancia frente al sindicalismo obrero, se llega a la tercera fase -fenómeno que se produce, en

³⁷Que ejercen el poder basados en un reglamento y exigen su cumplimiento debido a una disposición obligatoria.

términos generales, alrededor de la Primera Guerra Mundial-, en la que se reconoce, de manera plena, a los sindicatos en cuanto representantes de los trabajadores en la negociación de los contratos colectivos. A partir de entonces, se inicia una **cuarta** fase, de integración de éstos en el aparato estatal, caracterizada por su presencia en los órganos del Estado, responsables de la elaboración de la política económica social. Es evidente que su presencia en los órganos estatales, en cuanto expresión de la integración de los mismos en el sistema capitalista, tiene implicaciones y significados distintos para los diversos tipos de sindicalismo: para el **anticapitalista** tiene un valor de información y de defensa; para el de **conciliación** manifiesta una voluntad de colaboración leal y un claro compromiso.

Bases jurídicas del sindicalismo

Al iniciarse los años treinta, el movimiento obrero se encontró en crisis: su organización más fuerte se desintegraba y el gobierno se mostraba al parecer dispuesto a prescindir de su apoyo en la medida en que había de lograr establecer un *modus vivendi* con los restos del antiguo régimen. Pero el cambio no fue tan brusco; en 1931 se aprobó la Ley Federal del Trabajo que reglamentaba el artículo 123 constitucional. Se aceptaba la existencia del contrato colectivo, se prohibía el cierre de los centros de trabajo por los patronos y se restringía su derecho a suspender operaciones y despedir empleados.

Se estableció también la formación de juntas de conciliación y arbitraje a través de las cuales el gobierno podría intervenir en la solución de los conflictos laborales, la legislación, acentuó el poder del Estado sobre los obreros y estaría vigente hasta julio de 1936, cuando fue modificada por el gobierno de Cárdenas, quien dio forma definitiva al proceso de institucionalización de la actividad política del sector patronal con la Ley de Cámaras de Comercio e Industria de 1936. Estas cámaras se convirtieron en los mediadores legítimos entre empresarios y gobierno. Fue un paso más en la formación de la estructura semicorporativa propiciada por el Estado. Pero a diferencia de los sectores obrero, campesino y popular, quedaron al margen del PRM. En 1941 se decretó la separación de las cámaras de comercio de las de industria. La pertenencia a una de las dos cámaras resultó obligatoria para toda negociación con un capital registrado de dos mil quinientos pesos o más.

Estructura sindical en México

Junto con el modesto aparato industrial formado en México durante el Porfiriato, surgieron las primeras organizaciones obreras. Cuando la Revolución se desencadenó, este movimiento, esencialmente anarco-sindicalista, pudo ser manipulado por el grupo carrancista en su lucha contra Villa y Zapata, dándole a cambio importantes concesiones incluidas en el artículo 123 de la Constitución de 1917, éstas tendrían que ser pagadas principalmente por los capitalistas extranjeros, en cuyas manos se encontraba gran parte del naciente sector industrial. A pesar de ello, las relaciones entre Carranza y los obreros nunca fueron cordiales, y se deterioraron rápidamente desde el momento en que los constitucionalistas consolidaron su poder sobre los rivales. A pesar de esta tirantez, la alianza del movimiento obrero organizado con los triunfadores de la Revolución se mantuvo, pero la independencia de aquél fue desapareciendo. El nuevo gobierno, con sus concesiones, sus banderas reformistas y su retórica de vanguardia, por un lado y un uso efectivo de la fuerza, por el otro, logró poco a poco el control del movimiento obrero organizado.

Desde sus orígenes, las organizaciones obreras sólo pudieron agrupar a una fracción de los miembros potenciales. En alguna medida se debió a que las actividades industriales y comerciales se encontraron poco concentradas, dificultando el proceso de sindicalización. Durante este lapso, las grandes concentraciones obreras se dieron en la industria minera, los ferrocarriles, la petrolera, los servicios públicos, y en ciertas actividades manufactureras, como la industria textil. Las cifras sobre el número de obreros organizados son pocas y no muy confiables, pero estuvieron controlados en gran medida por la Confederación Regional Obrera Mexicana; de ahí que gran parte de su historia sea la historia de la CROM que se organizó en 1918 con el apoyo de ciertos colaboradores de Carranza. Su propósito era constituir una organización nacional que simultáneamente apoyara al gobierno y le exigiera el cumplimiento cabal del artículo 123.

La empresa era problemática, pero la decisión de presionar sin mostrar abierta hostilidad al sector oficial le dio cierta viabilidad, los líderes cromistas hicieron a un lado su ideología anarco-sindicalista en favor de otra, que si bien aceptaba como meta la lucha de clases y la futura abolición de la propiedad privada, a corto plazo, favorecía la simple lucha sindical. Esta posición

fue justificada porque el movimiento obrero mexicano se encontraba en su etapa formativa y no podía pensar en la posibilidad de un cambio revolucionario. A pesar de aceptar teóricamente la necesidad de la lucha de clases, la Confederación recibió el apoyo del sindicalismo norteamericano y estableció relaciones formales con la American Federation of Labor (AFL). Su presidente, Samuel Gompers, fue invitado en 1924 a la toma de posesión de Calles y Morones fue nombrado vicepresidente honorario de la AFL. Esta relación fue aprovechada por la CROM para conseguir en varias ocasiones el apoyo de la AFL en las disputas de México con Washington. La influencia que por un corto tiempo había tenido el ala radical del obrerismo norteamericano -los Industrial Workers of the World (IWW)- sobre el movimiento sindical desapareció.

Desde un principio buena parte de la energía de la CROM se dedicó a combatir a las organizaciones rivales, en su mayoría más radicales, aunque también aparecieron algunas a su derecha, en particular las católicas. Los gobiernos de Obregón y Calles intervinieron en estas disputas intergremiales en apoyo de la Confederación, que constituyó una de las bases de poder no militar del gobierno central en los veinte. La política moderada y de metas puramente económicas dio resultados tangibles y positivos para sus miembros, pues lograron aumentos salariales mayores a los de otros sindicatos, además de hacer efectivo el pago de indemnizaciones por despido o por accidentes de trabajo. Sus recursos eran considerables, pero sólo una parte procedía de las cuotas sindicales, la otra de subsidios oficiales y donaciones hechas por los líderes y empresas que deseaban evitar conflictos laborales. La contrapartida consistió en una señalada corrupción de los líderes: Morones y sus principales lugartenientes, conocidos como el Grupo Acción, que sin reservas hicieron ostentación de una forma de vida propia de las capas más adineradas de la población.

La CROM fue la organización laboral más poderosa, pero nunca llegó a controlar por entero el movimiento obrero, sindicatos importantes, como los petroleros, permanecieron fuera de ella. En 1923 y 1924 ésta apoyó efectivamente a Obregón contra De la Huerta e hizo suya la candidatura de Calles alegando que su régimen sería en realidad socialista: Calles fue declarado el primer presidente obrerista. A cambio, Morones fue nombrado Secretario de Industria, Comercio y Trabajo, y otros líderes cromistas menores recibieron puestos en el congreso. Si bien la conciencia clasista de la Confederación es dudosa, en cambio favoreció las políticas nacionalistas. Morones fue el inspirador de la ley petrolera de 1925 que afectó los intereses de las empresas extranjeras y que fue rechazada tanto por ellas como por el gobierno de

Washington. Por lo que declaró como enemigo principal de la clase trabajadora mexicana al capital internacional. La libertad económica del pueblo mexicano, según esto, dependía de defender la riqueza nacional frente a los intereses extranjeros, defensa en la que el gobierno de Calles desempeñaba el papel principal.

Dado el predominio del capital extranjero en la base industrial mexicana y las tensiones diplomáticas que acompañaron a la Revolución, fue relativamente fácil colocar la lucha antiimperialista -que llevaba a una política de unidad nacional y cooperación con el Estado- como el problema central de la clase obrera. Cuando en 1927 se convino el acuerdo Morrow-Calles con Estados Unidos y la política del presidente giró más a la derecha, Morones no tuvo más remedio que hacer modificar la ley petrolera en favor de las empresas extranjeras y apoyar a Calles en su decisión de colaborar más estrechamente con los empresarios extranjeros para la construcción de un México nuevo.

El rompimiento que se produjo dentro del grupo dominante por la reelección y asesinato de Obregón, precipitó el cambio en las relaciones entre Morones y la CROM con Calles. En 1929 era evidente que Calles no tenía ya aquel interés de antes por apoyarse en el movimiento obrero ni deseaba mantener a su lado a Morones, a quien los obregonistas identificaban como enemigo. La Confederación perdió entonces su posición dominante. Portes Gil volvió contra la misma el poder del Estado y alentó temporalmente a los sindicatos enemigos de Morones; una vez debilitada, la presión oficial se volvió contra algunos de los grupos radicales empleados contra ella. Al iniciar los años treinta, el movimiento obrero se encontró en una crisis: su organización más fuerte se desintegraba y el gobierno se mostraba dispuesto a prescindir de su apoyo en la medida en que había de lograr establecer un modus vivendi con los restos del antiguo régimen. Pero el cambio no fue tan brusco; en 1931 se aprobó finalmente la Ley Federal del Trabajo que reglamentaba el artículo 123 constitucional. Esta legislación acentuó el poder del Estado sobre los obreros y estaría vigente hasta julio de 1936, cuando el gobierno cardenista la modificó.

La pérdida de influencia de la CROM propició la reorganización del movimiento sindical, algunos de sus sindicatos se separaron para unirse a la Confederación General de Trabajadores, antagónica de la primera y que había mantenido la bandera del anarco-sindicalismo, Vicente Lombardo Toledano, militante de la CROM, rompió con ella y en 1933 formó la Confederación

General de Obreros y Campesinos de México, que le serviría para crear nuevamente una organización que llenase el vacío dejado por Morones y su grupo. Su primer paso fue una denuncia por la corrupción de sus líderes y la claudicación de su línea política. En contraste, la CGOCM planteó como meta la creación de una conciencia proletaria a fin de iniciar la verdadera lucha contra el orden capitalista establecido. Sin embargo, advirtió que en la primera etapa la lucha no podría tener un carácter revolucionario sino de reivindicaciones económicas, acercándose así peligrosamente a la tesis inicial de la CROM. La CGOCM obtuvo el apoyo de muchos de los sindicatos anteriormente agrupados en la CROM y el movimiento obrero actuó de manera más radical, al menos por un tiempo. Uno de los efectos del viraje a la derecha de Calles y su grupo, fue llevar al movimiento obrero a replantearse el problema de su papel en el cuadro político nacional. El apoyo que este nuevo movimiento daría a Cárdenas en 1935 sería un factor determinante en la eliminación de la influencia conservadora del calismo.

Otras organizaciones que, aunque marginadas, se mantuvieron activas, son: la CGT, fundada en 1920, fue la rival más importante de la CROM a quien denunció de colaboracionista, se mantuvo independiente, por lo que varias veces fue víctima de la represión oficial, promovió varias huelgas importantes y por algún tiempo su principal base de acción se encontró en los ferrocarrileros y tranviarios. Cuando tuvo lugar el enfrentamiento de Portes Gil con la CROM, la CGT recibió un trato menos duro del gobierno; en 1935 hizo causa común con la CROM, en contra de Cárdenas y en apoyo de Calles, con lo cual perdió buena parte del poder ganado.

El movimiento comunista ofreció un camino diverso del seguido por la CROM y la CGT pero su influencia fue marginal, el Partido Comunista Mexicano fue creado en 1919 a instancias del Comintern y con base en el antiguo Partido Socialista Mexicano, surgió cuando un gran proceso de transformación social tenía lugar en México pero nunca llegó a influir de manera importante en este proceso y sí fue envuelto y arrastrado por las luchas internas del nuevo grupo hegemónico. Por algún tiempo, el PC norteamericano sirvió de liga entre el naciente partido en México y los círculos comunistas internacionales. En un principio su dirección estuvo influida por extranjeros, intelectuales y artistas, como Diego Rivera y David Alfaro Siqueiros. El partido pudo atraer en sus primeros años a algunos de los miembros más radicales de la élite política, como Francisco Mugica o Felipe Carrillo Puerto, pero no los retuvo por mucho tiempo.

Entre la segunda mitad de 1935 y principios de 1938 el programa cardenista se desarrolló plenamente, el proceso histórico se aceleró, la reforma agraria se aplicó sistemáticamente y a fondo, grandes áreas pasaron de los terratenientes a los campesinos y el movimiento obrero creció al amparo del gobierno. Este programa trajo como resultado un apoyo popular considerable que se canalizó a través de dos **instituciones populares**: la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM). La creación de la primera puede verse como una forma de captar el apoyo campesino y como un intento por evitar que el poder de la segunda creciera más allá de lo conveniente, pues originalmente ésta pretendió convertirse en central única de obreros y campesinos. Lo perdido por la CTM, lo ganó el presidente. Dado el hecho de que el ejército continuaba siendo un factor político decisivo, ambas organizaciones lo neutralizaron. Para ello contaron con su base sindical e iniciaron la creación de milicias rurales y obreras.

El apoyo a los obreros, la reforma agraria, la creación de las organizaciones populares, el énfasis en una educación de corte socialista basada en el materialismo histórico y otros elementos, contribuyeron a dar por primera vez contenido a los slogans oficiales, que proclamaban como objetivo de la Revolución la construcción de una democracia de trabajadores. Las metas se redefinieron: México debía evitar los enormes costos sociales de la industrialización clásica, su proceso de modernización se basaría en la creación de nuevas comunidades agrarias, más un complejo industrial descentralizado subordinado a aquéllas y que de preferencia tomaría la forma de cooperativas. Nunca se supo exactamente cómo se construiría y funcionaría este sistema económico y el plan mismo no llegó muy lejos. Las ganancias a corto plazo para los obreros y campesinos a partir de 1935 fueron muchas, pero se lograron más como concesión desde arriba que como producto de presiones y demandas de sus organizaciones, que por eso no actuaron con independencia del ejecutivo. En 1938, la política cardenista giró hacia una posición más moderada, pero los grupos organizados estaban ya mediatizados y controlados por el nuevo partido oficial (PRM).

En 1936 el sector obrero fue el primero en incorporarse plenamente al partido, bajo la dirección de la CTM. La idea original fue crear un frente popular, como ya en otros países y de esta manera combatir tanto a la reacción interna como a la externa, es decir, al fascismo. El PNR sería parte de este frente en el que participarían todas las fuerzas progresistas, pero en diciembre de 1937 el presidente hizo a un lado este proyecto y propuso su disolución y la formación de un

nuevo partido. En 1938, poco después de la expropiación petrolera, nació el PRM que se organizó con una base semicorporativa, formada por los sectores en que oficialmente Cárdenas apoyaba su política: el obrero (CTM y otros sindicatos independientes); el campesino (CNC); el sector popular (miembros de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado); y el militar. Quedó fuera el sector empresarial nacional, por problemas ideológicos, pero nunca se le negó la posibilidad de organizarse y desempeñar su papel en el concierto nacional. Las organizaciones patronales, como las confederaciones industriales y comerciales, fueron declaradas por ley órganos de representación del sector empresarial ante los organismos oficiales, pero debían quedar fuera de la estructura partidaria, lo que a la larga las benefició, pues no tuvieron que someterse a su disciplina.

El lugar dominante de la CROM pasó a ser ocupado por la central creada a instancias de Cárdenas: la **Confederación de Trabajadores de México** (CTM) cuya unión con el presidente fue más firme que con Obregón y Calles y la CROM. El apoyo de Cárdenas al movimiento obrero fue grande porque sus planes de transformación social eran más radicales y decididos que los de sus antecesores, necesitando de un apoyo más amplio para vencer las resistencias. En el primer Plan Sexenal se reconocía la lucha de clases como un fenómeno inherente al sistema de producción en México. Se dijo que el gobierno revolucionario debería promover la sindicalización y fortalecimiento de los obreros. Después de la toma de posesión de Cárdenas, se desató una ola de huelgas, de 13 en 1933 pasaron a 202 en 1934; pero en 1935 llegaron a 642. El nuevo gobierno no promovió directamente esos paros, pero sí fueron producto indirecto de sus pronunciamientos.

A través de la Confederación Sindical Unitaria de México (CSUM), el PCM trató en 1935 de formar un bloque sindical para luchar contra el nuevo gobierno pero ante el conflicto entre Cárdenas y Calles y en apoyo al primero anunció que colaboraría con las masas cardenistas, insistiendo en la necesidad de reafirmar la independencia de la clase obrera. Esta reserva del PCM se abandonó después de que el Séptimo Congreso de la Internacional Comunista apoyó la formación de frentes populares con los sectores más avanzados de las burguesías nacionales, intentó formar dicho frente pensando en llegar a valerse de él para aumentar su influencia; pero no ocurrió así.

No siempre los intereses de los trabajadores estuvieron subordinados a los del Estado. Por ejemplo, el presidente Cárdenas aceptó ampliar los derechos de los burócratas a pesar de que tal medida hacía más vulnerable a la **administración pública** y numerosos conflictos menores fueron resueltos en favor de los trabajadores. No obstante el apoyo oficial, los obreros fueron víctimas en diversas ocasiones de ataques violentos de parte de los patrones y de las autoridades locales. En general, las ventajas económicas a corto plazo -que fueron espectaculares- no hubieran sido posibles por su propia fuerza y enfrentándose a un gobierno central hostil. Tanto Cárdenas como los obreros dependieron unos de otros para la realización de sus fines inmediatos en un medio en que las fuerzas hostiles eran considerables. En esta relación el presidente tuvo siempre la última palabra: el movimiento obrero era el dependiente. A cambio de esta mejoría la CTM y el movimiento obrero en general se convirtieron en un instrumento que ayudó a Cárdenas lo mismo a desembarazarse de Calles que a disminuir la posición de la industria extranjera y consolidar la institucionalización del sistema surgido de la Revolución.

Las estructuras políticas

La CNC siguió siendo la mayor agrupación campesina y base central del partido oficial, sólo en los años sesenta surgió una nueva organización que fuera del control del partido pretendió agrupar a algunos sectores rurales, la Confederación Campesina Independiente (CCI) que tras varios enfrentamientos con el gobierno, se dividió y el grupo mayoritario decidió incorporarse al partido oficial manteniendo su identidad nominal. Este proceso de incorporación no era nuevo, igual había ocurrido con las ligas campesinas de los años treinta. La independencia campesina no resultaba funcional para el tipo de sistema político imperante. La UGOCM fue la tercera de las organizaciones campesinas y cuyo centro de acción estuvo en el norte.

El sector obrero, por su parte, nunca logró el grado de unidad institucional que mostró el campesino, siempre hubo varios grupos predominando la CTM. Al concluir el régimen de Lázaro Cárdenas, Lombardo Toledano intentó utilizar a esta central como base para la integración de un partido independiente, pero Ávila Camacho se lo impidió. Lombardo terminó por ser expulsado mientras la CTM permaneció dentro del partido oficial: hacía ya tiempo que el movimiento obrero había perdido su independencia. Los líderes obreros que, con el favor de las autoridades, ocuparon los puestos directivos tras la caída de Lombardo, no variaron esta línea

política. A diferencia de la CNC, en donde al término de cada periodo presidencial las nuevas autoridades pudieron imponer a los líderes que consideraron más adecuados, la CTM conservó sus mismos cuadros dirigentes, con los que mostró una autonomía relativa mayor.

Al inicio de los años cincuenta el gobierno favoreció la formación de la Confederación Regional de Obreros y Campesinos (CROC), pues en cierta medida la existencia de esta organización podía aumentar el poder de las autoridades centrales frente a la CTM, pero pasado el impacto inicial, ésta se impuso y la CROC nunca llegó a tener la fuerza suficiente para servir de contrapeso a su influencia. En 1957, se inició un proceso centralizador del movimiento obrero bajo la iniciativa de la CTM, que junto con sus antiguos rivales, CROM y CGT, más algunos sindicatos independientes como los ferrocarrileros y los mineros, constituyeron una superfederación: el Bloque de Unidad Obrera (BUO). Nuevamente se llegó a pensar que este era el primer paso en la creación de una central obrera única, pero no fue así, los intereses creados eran muchos y posiblemente los mismos dirigentes gubernamentales tampoco consideraron conveniente dar tanta fuerza a una central.

En 1960 se creó, con la aprobación del presidente, la Confederación Nacional de Trabajadores de México (CNTM) que fue otra liga de sindicatos y rival del BUO; se formó con el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME), el Sindicato de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (STERM), la Confederación Regional de Obreros y Campesinos (CROC), la Federación Nacional Cañera (FNC), la Federación Revolucionaria de Obreros Textiles (FROT) y otros sindicatos menores que favorecían una actitud más agresiva frente al capital que la de la CTM, pero siempre dentro de las filas del PRI. Esta central no llegó a tener la fuerza necesaria para poner en duda la posición dominante de la CTM, pero quizá sirvió a los intereses centralizadores del ejecutivo porque impidió que la directiva del movimiento obrero quedara acaparada totalmente por un solo grupo, con lo que hubiera adquirido una fuerza inconveniente para las autoridades.

Las luchas entre los grupos obreros tan frecuentes antes de 1910, no cesaron en el periodo de 1940-1970. Aparte de la CNTM, de vez en cuando pequeños núcleos disidentes se lanzaron contra los grandes jerarcas del movimiento, aunque rara vez estas pugnas trascendieron a las bases. Hasta el fin del periodo, ninguna corriente insurgente logró poner en peligro el control

ejercido por los sucesores de Lombardo Toledano, quienes en última instancia contaron no sólo con el apoyo del Estado, sino también del sector patronal, a quien no le interesó alterar el modus vivendi establecido con las organizaciones sindicales dominantes.

Las organizaciones obreras que actuaron al margen del partido oficial fueron pocas y sin importancia. El partido comunista continuó sin tener la fuerza necesaria para establecer una base obrera de alguna significación; la Central Única de Trabajadores (CUT) en la que ingresó un grupo insatisfecho de ferroviarios en la década de los cuarenta, fue una de las pocas organizaciones que pretendieron ofrecer un camino a la izquierda obrera, pero el régimen nunca le permitió desarrollarse; en 1949, Lombardo Toledano creó la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCM), pero el gobierno de Miguel Alemán lo obstaculizó; los grupos independientes de derecha y la Iglesia católica tampoco lograron establecer una base importante entre los obreros, aunque no deben olvidarse a los sindicatos blancos, particularmente en Monterrey.

Las organizaciones sindicales sólo controlaron una fracción de la fuerza de trabajo. Posiblemente entre el 35 o 50 por ciento de los *obreros industriales* estuvieron sindicalizados (aproximadamente las dos terceras se encontraban dentro de la CTM), el resto quedó desorganizado. Si bien en el *campo* todos los ejidatarios pertenecían a la CNC, únicamente el 10 por ciento de los jornaleros y obreros agrícolas estuvieron agremiados. En el sector terciario, la proporción de elementos organizados fue de sólo un 15 por ciento. Así, a fines de los setenta la mayor parte de la clase trabajadora se encontraba fuera de las instituciones sindicales y políticas existentes, atomizada, y con muy pocas posibilidades de conseguir y presentar sus demandas políticas a las autoridades y sus reivindicaciones salariales a los patrones. La impotencia de las agrupaciones políticas de oposición les impidió reclutar adeptos entre este grupo; cuando fue necesario que parte de esta masa marginal llegara a actuar organizadamente, lo fue dentro de los marcos establecidos por el sector oficial, más como objeto que como sujeto del proceso político.

La contrapartida de las organizaciones populares oficiales la formaron aquéllos que agruparon a los sectores propietarios de los medios de producción. Algunas de estas organizaciones se encontraron -como el sector obrero y el campesino- instaladas dentro del partido dominante; concretamente dentro de la CNOP. Allí se encontraban junto a burócratas y trabajadores del

sector terciario, tanto el pequeño comerciante como el pequeño industrial, que dentro del sistema productivo tenían un peso relativo secundario. Hubo una excepción: la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad Agrícola; aquí, al lado de verdaderos pequeños propietarios, se encontraron los grandes agricultores modernos, que controlaban buena parte de la producción agrícola que abasteció tanto al mercado interno como al más importante de la exportación.

Para 1970 la Confederación Nacional de Cámaras de Industria (CONCAMIN) estaba compuesta por sesenta cámaras de industria y catorce asociaciones industriales. Las cámaras regionales económicamente más poderosas tuvieron el control del organismo. La Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO) fue la encargada de aglutinar el comercio y llegó a contar con 262 cámaras de comercio regionales y más de ochocientos mil asociados. En esta agrupación la influencia de las cámaras económicamente más fuertes pareció ser menor. Ambas agrupaciones fueron las encargadas de presentar al Estado las opiniones del sector privado. También reconoció como intermediario entre el Estado y los empresarios a la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) que llegó a contar con treinta y tres mil miembros divididos en 66 ramas y 65 delegaciones. La CANACINTRA se encontró más identificada con la política oficial porque en su seno se agruparon empresarios más débiles y de origen más reciente.

Las ramas industriales que representó la CANACINTRA dependían de la protección del Estado para impedir que la competencia externa le aniquilara. Con el transcurso del tiempo, las diferencias que existían en los años cuarenta entre CONCANACO y CONCAMIN, por un lado, y la CANACINTRA, por el otro, aminoraron; esta última matizó su actitud en relación al capital externo y las otras dos requirieron de cierta protección oficial y por tanto sus diferencias con el Estado disminuyeron. A pesar de lo anterior las divergencias entre estas agrupaciones no desaparecieron, pues eran producto de la diferencia de intereses entre los grandes empresarios con recursos relativamente suficientes y a veces asociados a la empresa multinacional y los medianos, más dependientes de la voluntad del sector oficial por no contar con suficientes recursos propios.

Aparte de las tres cámaras de industria y de comercio citadas, existieron otras organizaciones importantes que representaron ante el gobierno los intereses del sector privado: la Asociación de

Banqueros de México (ABM) y la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX). Dado el extraordinario crecimiento del sector financiero privado en los últimos años del periodo y la concentración de recursos en dos grandes cadenas de bancos, la ABM adquirió una posición clave en el sistema económico. Hasta 1963, el sistema bancario oficial contó con mayores recursos que el privado, pero a partir de ese año la situación se modificó y desde 1970 la superioridad correspondió al sector privado. La COPARMEX nació en 1926 como un esfuerzo de los patrones para defender sus posiciones frente a las modificaciones que la administración de Calles pretendía introducir en las relaciones obrero-patronales; la política de Cárdenas acentuó el tono defensivo de sus actividades. Terminado el periodo cardenista, la preocupación central de la COPARMEX dejó de ser la defensa jurídica de los derechos de los empresarios y, sin abandonarla, dedicó mayores recursos para resolver problemas técnicos de la estructura industrial que surgía entonces.

RELACIÓN DE ORGANIZACIONES SINDICALES CON EL PRI

PARTIDO	ORGANIZACIÓN SINDICAL	ORGÁNICA	PERMANENTE	CIRCUNSTANCIAL
PRI	CONGRESO DEL TRABAJO		X	
	CTM	X		
	SUTERM		X	
	SME			X
	CROC		X	
	STFRM		X	
	SNTE		X ^a	
	FSTSE	X		
	STRM			X ^b
	STPRM		X	
	COR		X	
	SNTMMSRM		X	
	CROM		X	

Fuente: Manuel Camacho Solís, La clase obrera en la historia de México. (15). El futuro inmediato.

^a Sus principales dirigentes son integrantes del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, pero dentro del SNTE existen las más variadas tendencias políticas.

^b En sus estatutos declara la no intervención del sindicato en las luchas electorales para designar funcionarios de elección popular. Sin embargo, todos los miembros del Congreso del Trabajo participan en el PRI.

Como se puede observar en el cuadro anterior, la **relación orgánica** de las organizaciones sindicales con el PRI, sólo la mantiene con la CTM y la FSTSE; a diferencia de la orgánica, la **relación permanente**, sin que mantengan una relación orgánica o estructural, el PRI la mantiene con diversas las agrupaciones: CONGRESO DEL TRABAJO, SUTERM, CROC, STFRM, SNTE, STPRM, COR, SNTMMSRM, y CROM; y sólo se da una **relación circunstancial** entre el PRI y el SME y el STRM. Pero, finalmente, todas las agrupaciones sindicales se ven involucradas con el Partido Dominante. Por lo que la historia del Sindicalismo en México, deja ver la interacción entre este partido y los gremios y por ende la contribución de ambos al sostenimiento del sistema de botín.

III.8. Sistema de botín en la Administración Pública Mexicana

De acuerdo a la Teoría General de los Sistemas, planteada por Anatol Raport, definir al sistema como un conjunto finito o infinito de entidades entre las que se dan una serie de relaciones específicas, permite entender que los niveles de organización de los sistemas pueden ser tres, haciendo una analogía con sistemas vivos: 1) su estructura, 2) su comportamiento y 3) su evolución. La **estructura** describe las relaciones recíprocas entre los componentes de un sistema; la disposición de sus partes y la influencia potencial de unas sobre otras. El **comportamiento** se refiere a los cambios de estado reversibles y a corto plazo de un sistema vivo, a sus respuestas inmediatas a los estímulos ambientales, a las funciones de sus dispositivos homeostáticos destinadas a mantener ciertos estados estacionarios. La actividad nerviosa y los procesos metabólicos se incluyen dentro de este apartado, así como los patrones de comportamiento de los animales superiores y las acciones a corto plazo de los cuerpos sociales organizados. La **evolución**, corresponde a los cambios a largo plazo, típicamente irreversibles: la historia de una sociedad. Estos tres aspectos podrían expresarse también en términos de **ser, actuar y devenir**, o sea, estructura, comportamiento e historia. El encuentro entre éstos con los niveles de organización, determinan campos particulares de investigación: la historia, el estudio del desarrollo al nivel de una sociedad.

La teoría general de sistemas no es en estricto, una teoría científica, sino más bien una perspectiva o un punto de vista, que pretende encontrar el armazón conceptual más general en

que se pueda situar una teoría científica o un problema tecnológico sin que ni una ni otra pierdan sus principales rasgos. Los defensores de la teoría general de sistemas ven en ella el punto focal para una nueva síntesis del conocimiento. En el enfoque teórico de los sistemas, tanto el todo como una parte pueden ser considerados como unidad. Es por ello que a partir de esta teoría se puede analizar el sistema social, conjunto de sistemas; conjunto de interdependencias entre partes, componentes y procesos que implica regularidades de relación discernibles, como a un tipo similar de interdependencia entre dicho conjunto y el ambiente que lo rodea. Por ello cualquier regularidad de relación se explica mejor si se tiene en cuenta todo el conjunto de interdependencias múltiples del que forma parte.

El sistema social puede ser la totalidad social de la cual se analizará una parte (sistema de botín). Desde la perspectiva del estructural-funcionalismo, el sistema social es un conjunto organizado, interactuante e interdependiente de personas, actividades o fuerzas sociales, en las que las interacciones se encuentran definidas y mediadas por sistemas de expectativas estructurados y compartidos. Se dan mecanismos para mantener un equilibrio o alguna otra constante en las relaciones entre las unidades y estos mecanismos permiten marcar los límites frente al ambiente, gracias a ellos permanecen constantes a pesar del cambio ambiental, de lo contrario, no podría distinguirse de él y formaría parte de un complejo mayor. Al hablar del sistema de botín, se retoma esta relación entre procesos, actores y beneficios que están relacionados con el patrón sexenal.

Este patrón sexenal implementa la corrupción y la campaña anticorrupción, que ayuda a la administración entrante a disociarse de la anterior; distrae la atención de ciertos asuntos y problemas; procura destacar la legitimidad del nuevo gobierno entre los sectores populares; representan un medio para purgar a los enemigos políticos y fomenta el control presidencial centralizado sobre una cosecha de funcionarios burocráticos prácticamente nuevos. Como estas funciones se realizan durante los primeros años, la campaña anticorrupción es más pronunciada y efectiva para reforzar la tendencia a una menor incidencia de la corrupción en este lapso. Sin embargo, a medida que transcurre el periodo, la cruzada va perdiendo fuerza; la retórica se desvanece, surgen menos escándalos relacionados con la corrupción, y se va creando confianza y entusiasmo entre los burócratas.

Durante los años intermedios se ponen en funcionamiento diversos proyectos que permiten una confluencia de factores para reforzar las perspectivas y oportunidades de corrupción durante los últimos años del período. Las altas tasas de rotación, la falta de seguridad en el empleo y la ausencia de un sólido fondo de jubilación o retiro, con frecuencia llevan a los servidores públicos a preparar esquemas individuales de retiro; incluso para los que continúan en el gobierno la inseguridad de que permanezcan en los puestos que tienen en ese momento reduce su responsabilidad ante los representantes del organismo. El sistema de botín, no sólo incluye a los nombramientos políticos sino también las oportunidades simultáneas de enriquecimiento por la vía de la corrupción que emanan de un Poder Ejecutivo activista, autoritario y centralizador del poder.

El incrementado gasto público y la debilitación de la campaña anticorrupción durante los últimos años da como resultado una mayor corrupción durante el último año del sexenio, popularmente conocido como el "año de Hidalgo": "...este es el año de Hidalgo, chin-chin [en la forma elegante] el que deje algo".³⁸. Así, los excesos de los servidores públicos durante este año crean la necesidad objetiva de la campaña anticorrupción subsecuente, reacción destinada a limitar los abusos, restituir el control sobre los servidores públicos, canalizar las demandas populares contra la corrupción y, en general, incrementar la legitimidad del nuevo régimen, lo que da como resultado un círculo vicioso difícil de romper.

Según Morris Stephen, el funcionamiento de la campaña anticorrupción resulta importante para comprender el papel de la misma en México y sus vinculaciones con el sexenio. Un análisis de las campañas anticorrupción dirigidas por los presidentes Echeverría, López Portillo y de la Madrid, y las impresiones iniciales de los ataques de Salinas contra la corrupción, revelan tres similitudes básicas:

1) La campaña anticorrupción incluye tres componentes básicos: retórica y movilización, enjuiciamiento de funcionarios públicos y reformas estructurales y legales, 2) las campañas anticorrupción entrañan ciertos riesgos inherentes que suelen menguar su credibilidad, como la manera de tratar a los expresidentes, y 3) pese al serio tono que proyectan y al optimismo que inspiran, han demostrado carecer de éxito para combatirla verdaderamente, sólo son un paliativo,

³⁸Morris, Stephen D., Corrupción y política en México, p. 108.

pues de manera general, las campañas anticorrupción han fracasado para producir un cambio fundamental, a pesar del optimismo y las esperanzas que inspiran. Ello por la incapacidad de las reformas de hacer algo más que limitar temporalmente la corrupción, se demuestra la naturaleza intratable de la misma y una de las razones por las que fracasan es que no alteran fundamentalmente la relación Estado-sociedad.

La retórica de la campaña anticorrupción comprende no sólo ataques contra la corrupción y promesas de reforma por parte de la dirigencia política, sino también esfuerzos para incorporar al público a la lucha y señalar las causas de la misma. La persecución y enjuiciamiento de servidores públicos de la administración anterior, incluyen tanto escándalos muy sonados como investigaciones de menor nivel y menos públicas así se pretende separar al nuevo régimen de su predecesor y, por ende, de los problemas del pasado y atacar a los enemigos políticos.

Según encuestas planteadas en el libro *Corrupción y política en el México contemporáneo*, los bajos niveles de confianza en el gobierno o las evaluaciones negativas de su desempeño, no se traducen en una salida masiva del partido oficial hacia la oposición, con lo que se puede concluir que no hay una tendencia a producir una conducta que vaya en contra del sistema ni la movilización hacia la oposición. Pero en las elecciones del 6 de julio de 1997, se observó que esta tendencia cambió, como resultado, el bloque opositor fue mayoría en la LVII Legislatura en la cámara de diputados; se confirma que la gente comienza a estar contra el sistema priísta, esto permite reflexionar que la oposición ha movilizado con éxito un sentimiento político anticorrupción, o los que tienen firmes sentimientos acerca del problema de la corrupción se han movilizado hacia la acción política.

III.8.1. Orígenes del sistema de botín

Según Samuel Ramos en su obra *"El perfil del hombre y la cultura en México"*, a priori no podemos negar ni afirmar que exista una cultura mexicana, pero sí una cultura derivada y el interés por la cultura extranjera para muchos mexicanos ha significado la fuga espiritual de su propia tierra. Con ello el mexicano se autodenigra y se da una inadecuada orientación de su historia, pues a partir del mestizaje se presenta el mimetismo que provoca un sentimiento de inferioridad.

Remontarse al origen y pensar en la fusión de dos culturas, española y mexicana, es erróneo, pues los españoles son individualistas, prueba de ello es la conquista de América, no fue obra de España como nación, sino una hazaña de aventureros que actuaron por su cuenta y colonizaron América como un hallazgo porque **primero**, su arribo fue mera casualidad, su creencia era llegar a la India y **segundo**, la calidad de hombres que la conquistaron era muy cuestionable, reos condenados a muerte o privados de por vida de su libertad, salieron de España. La gente común y corriente no deseaba aventurarse en una travesía en la que podía morir; además, generalmente, el mexicano es producto de la violación de una india por un español (mestizos), que junto con los criollos son marginados por los peninsulares. Lo anterior permite ver que el origen del mexicano es difícil, por ello padece un sentimiento de inferioridad. Así como el niño se da cuenta de lo insignificante de su fuerza en comparación con el adulto, al nacer México, después del movimiento de independencia, se encuentra en el mundo civilizado en esa misma relación, desprotegido.

Después de la lucha de independencia, el país trata de buscar por sí mismo su identidad nacional. Siendo un país joven da un gran salto y estalla el conflicto entre lo que pretende y lo que realmente puede hacer, esto trae graves consecuencias, pues al retomar modelos europeos no acordes con la idiosincrasia y necesidades de la población se presentan demasiadas incongruencias lo que genera una conflictiva en la identidad, psicología, etc.; quienes logran el poder, están cargados de resentimiento y deseosos de nunca más ser sobajados por nada ni por nadie; aunado a esto los factores ya citados (altas tasas de rotación, falta de seguridad en el empleo y ausencia de un sólido fondo de jubilación o retiro), se verán con frecuencia servidores públicos que preparan esquemas individuales de retiro así continúen o no en el gobierno.

Citando a Samuel Ramos, "...las reacciones del carácter frente al sentimiento de inferioridad conducen todas al individualismo y lesionan en mayor o menor grado los sentimientos hacia la comunidad. No se puede negar el hecho de que en México es débil el espíritu de cooperación y la disciplina a la colectividad. En conjunto, nuestra vida tiende a la dispersión y la anarquía con menoscabo de la solidaridad social. La introversión que provoca el sentimiento de inferioridad, por fuerza obliga a desatender al mundo exterior y debilita el sentido de lo real. El individuo afectado por el complejo de inferioridad es un inadaptado a su mundo, porque existe una

inadaptación dentro de sí mismo, un desajuste de sus funciones psíquicas que desequilibran la conciencia. Es por lo general un individuo cuyas ambiciones son desproporcionadas a sus capacidades; hay un déficit del poder con respecto al querer. De aquí el sentimiento de inferioridad. Pero se comprende entonces que la inferioridad no es real, sino únicamente relativa a lo desmesurado de la ambición. Si ajustamos nuestro querer a nuestro poder, entonces el sentimiento de inferioridad no tiene por qué existir.

"En donde hay un sentimiento de inferioridad surge la ambición desmedida del poder, que quiere decir la primacía en un mundo en que todas las cosas son vistas bajo la óptica de lo superior y lo inferior; la discordia aparece con su corolario de actividades negativas: el rencor, el odio, el resentimiento, la venganza. La lucha por el poder en todas las esferas, grandes o pequeñas, en lo privado o en lo público, en el círculo familiar o nacional, conduce frecuentemente al aislamiento, la misantropía, la neurosis, etc., etc."³⁹

Reafirmando lo anterior, Octavio Paz dice: "Por caminos secretos y arriesgados el 'pachuco' intenta ingresar a la sociedad norteamericana. Mas él mismo se veda el acceso. Desprendido de su cultura tradicional, el pachuco se afirma un instante como soledad y reto. Niega a la sociedad de que procede y a la norteamericana. 'El pachuco' se lanza al exterior, pero no para fundirse con lo que lo rodea, sino para retarlo. Gesto suicida, pues el 'pachuco' no afirma nada, no defiende nada, excepto su exasperada voluntad de no-ser. No es una intimidad que se vierte, sino una llaga que se muestra, una herida que se exhibe. Una herida que también es un adorno bárbaro, caprichoso y grotesco; una herida que se ríe de sí misma y que se engalana para ir de cacería. El 'pachuco' es la presa que se adorna para llamar la atención de los cazadores. La persecución lo redime y rompe su soledad: su salvación depende del acceso a esa misma sociedad que aparenta negar. Soledad y pecado, comunión y salud, se convierten en términos equivalentes."⁴⁰ En conclusión, el mexicano no se atreve a ser él mismo.

Desde la perspectiva psicológica, el hombre no es un individuo que se conforme con lo que necesita para sobrevivir cada día, desea sentirse seguro y por lo tanto procura tener mucho más de lo estrictamente necesario, esto sólo se logra cuando se tiene poder; por ello, Samuel Ramos afirma: "El psicoanálisis permite descubrir en el alma mexicana fuerzas oscuras que, disfrazadas

³⁹Ramos, Samuel, El perfil del hombre y la cultura en México, pp. 112-113.

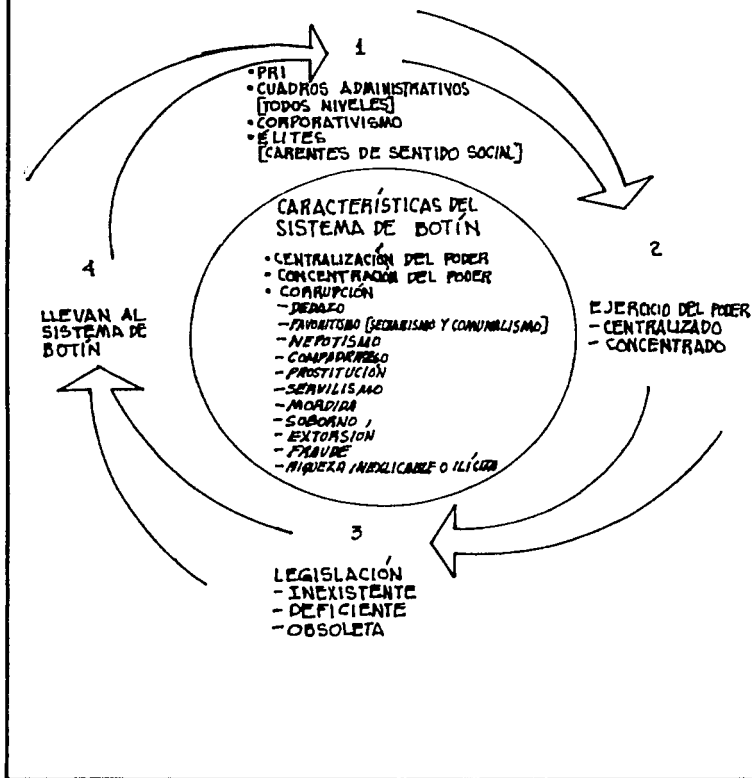
⁴⁰Paz, Octavio, El laberinto de la soledad, pp. 19-20.

de aspiraciones hacia fines elevados, en realidad desean un rebajamiento de los individuos. A menudo se exaltan falsos valores auténticos. Otras veces, se imita ciegamente lo extranjero ahogando de este modo el desenvolvimiento de las potencialidades nativas. En ocasiones, al contrario, se rechazan valores extranjeros que hacen falta en México, alegando una sana intención nacionalista, aun cuando ésta sólo recubra la ineptitud. Pero entre todas estas fuerzas negativas parece seguir dominando el impulso de imitación ilógica, en el que se expresa una impaciencia pueril por saltar las etapas.”⁴¹

⁴¹Ramos, Samuel, *op. cit.*, pp. 16-17.

III.8.2. ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE BOTÍN

ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE BOTÍN



III.8.3. Principales consecuencias del sistema de botín

Las consecuencias de la corrupción giran en torno a dos aspectos: 1) la capacidad de la misma para servir como fuente de botín para la élite, y 2) su negación de principios de conducta postulados por la ideología legitimadora del Estado. Desde la perspectiva del éste, se da una separación entre los **procedimientos organizacionales informales** que fomentan la estabilidad de los componentes organizacionales del mismo y los **procedimientos formales** que reflejan la legitimidad popular: aunque la corrupción puede proporcionar un recurso pragmático y cooptativo para adquirir un apoyo político que resulte decisivo para la supervivencia del sistema, es incongruente con los valores de la ideología legitimadora, que no pueden dividirse ni comprometerse. Por ello, si la descomposición entraña una conducta incongruente con la ideología legitimadora del Estado, ¿qué medida erosiona la legitimidad del gobierno o de sus miembros?; y si proporciona un vehículo para el enriquecimiento ilegítimo de ciertas élites, ¿cómo es posible que se siga derivando autoridad de un Estado legitimado a partir de principios de conducta opuestos?

La omnipresencia de la política personalista en México, esta dimensión algo escondida de la política, restringida en general a un grupo bastante pequeño de élites, incluye, como ya se mencionó, la práctica generalizada del padrinazgo-clientelismo, los equipos políticos y los intermediarios, los contactos y demandas particularistas y, por supuesto, la corrupción. En este nivel, la corrupción desempeña el papel crítico de integrar a estos actores y dar curso a sus demandas; facilita así la cooptación de la élite e incluso de la clase media en ascenso, al crear una variedad de mecanismos cooptativos, entre los que se cuentan la distribución del botín, la ejecución flexible de la política, la facilitación de la movilidad social y la incapacitación de las amenazantes organizaciones de masas.

La corrupción contribuye a fomentar los sentimientos de legitimidad en la élite política al ofrecer beneficios materiales a quienes intervienen en el juego político. Las impresionantes oportunidades de enriquecimiento personal que entrañan los nombramientos políticos (vía importante, aunque no única), contribuyen a conservar el apoyo y el acuerdo político en un variado conjunto de actores; ayudan a garantizar que los participantes se apeguen a las reglas del juego y no lo alteren, y contribuye a evitar el conflicto intraélite. El uso de la corrupción para

integrar una élite y estabilizar el sistema "adquiriendo" apoyo ha resultado decisivo en el desarrollo histórico del estable régimen mexicano. La corrupción contribuye además, a sobornar a los opositores potenciales y a suavizar el conflicto, al hacer más flexible y pragmática la ejecución de las políticas y al consentir las demandas particularistas. En un nivel amplio, la corrupción le concede a ciertos actores un medio para librarse de las restricciones de políticas que pueden ser inconvenientes.

Al permitir esta variante de la influencia oculta o tras bambalinas, la corrupción le concede a actores no sancionados ideológicamente un medio extralegal de influir sobre las políticas en la etapa más secreta de la ejecución. Esto resulta especialmente importante en el contexto de México, donde la empresa no disfruta (o sufre) de la inclusión oficial en la estructura partidista del PRI ni recibe demasiado respeto en la ideología oficial; por lo tanto, debe expresar sus demandas a través de contactos personales y particularistas (acompañados muchas veces de prácticas corruptas o cuestionables) con la burocracia mexicana. Al mitigar mediante el soborno las demandas de la legislación oficial o las reglamentaciones de la etapa de ejecución, la empresa puede conformar hasta cierto punto el impacto inmediato de las políticas, sin modificarlas. Este *modus operandi* parece ser la norma.

La política de flexibilidad inducida por la corrupción propicia las demandas personalistas, con lo que también se da cabida a ciertos deseos de movilidad de la clase media. Aunque en general la recompensa de la corrupción va a dar a manos de la élite gobernante, los miembros de la clase media mexicana recurren con frecuencia a la corrupción para "arreglar" un problema burocrático, "comprar" inmunidad ante un proceso criminal o "lograr" un grado universitario o un empleo gubernamental bien pagado. En realidad, para muchos miembros de la clase media mexicana, la corrupción, en un momento u otro, ha resuelto algún serio problema. Esta forma de cooptación aumenta el interés del individuo por la estabilidad y permanencia del sistema.

Dado el sistema de corrupción, el poder del presidente mexicano, la ausencia de un sistema de servicio civil, el principio de la no reelección y la alta tasa de rotación del personal en el gobierno, la transición de una administración presidencial a otra representa un cambio decisivo. El primer año es un período de "familiarización", en el cual el nuevo gobierno concentra su energía en cubrir los numerosos puestos burocráticos de su imperio y diseñar nuevos programas y

políticas; los burócratas pasan el tiempo familiarizándose con su nuevo entorno, sus responsabilidades y "clientes", lo que propicia derroche de recursos humanos, materiales y financieros. Durante el segundo año el presidente y su gabinete toman el control; realizan y promueven de manera entusiasta, vastos programas y reformas gubernamentales, lo cual se desarrolla en los años intermedios del período. Aproximadamente en el quinto año del sexenio la política mexicana muestra notables cambios, no se inician nuevos programas ni reformas, los establecidos se impulsan con gastos adicionales y atención y apoyo personal de los dirigentes burocráticos, quienes procuran un legado personal en sus respectivos organismos lo cual conlleva al **enriquecimiento ilícito**.

El derroche de recursos humanos, materiales y financieros, se acentúa cuando fondos de los programas sociales, que están ya en condiciones difíciles, no sólo se escamotean vía la corrupción, con lo que se deteriora su efectividad, sino que también se dilapidan con la creación de complejos esquemas y procedimientos corruptos. Esto se puede ejemplificar con la subcontratación o la adquisición de inmuebles por parte de funcionarios gubernamentales que después se venden al gobierno para la realización de obras públicas. Esta práctica funciona como efecto multiplicador sobre la distracción de recursos de la corrupción. Los excesos de la élite política son más permisibles cuando integrantes de la sociedad gozan también de los frutos del sistema. Cuando el gobierno cumple mínimamente sus promesas de crecimiento económico, la corrupción se ve como una aberración o una molestia que se puede permitir, pero cuando los recursos disminuyen o cambian de grupos, los niveles de corrupción antes aceptables pueden transformarse repentinamente en una fuente de desavenencia y de protesta pública, prueba de ello es lo que sucede actualmente en México.

Y lo más importante, en los últimos años del sexenio, los funcionarios enfocan su atención hacia la inminente transición política. Fundamentalmente durante el último año del mandato, los funcionarios gubernamentales concentran sus esfuerzos en mejorar sus perspectivas de designación política en el siguiente período o tratan de alcanzar su seguridad económica (**pillaje**), pues posiblemente tengan que abandonar el servicio público. Los funcionarios consolidan sus grupos de apoyo político, ponderan los logros de la administración saliente, se expresan en público en el lenguaje revolucionario habitual y evitan estratégicamente las controversias públicas. Mientras tanto, los aspirantes a la presidencia consolidan su apoyo a la élite política y,

sin dar la impresión de estar haciendo campaña, pero en realidad sí la están haciendo, compiten meticulosamente por la atención y el favor del presidente saliente.

La subsecuente confirmación electoral del candidato presidencial del PRI, escogido de manera personal por el jefe del Ejecutivo saliente, da inicio a una enorme campaña nacional que procura alimentar la fe en la Revolución mexicana, el PRI y el futuro presidente. Cuando el nuevo jefe del Ejecutivo sube al poder se reinicia este ciclo sexenal. Todo esto redundando en improvisación en las acciones del personal que se empieza a desenvolver dentro del aparato burocrático, y por lo tanto se deteriora la prestación de los servicios, pues de manera general sólo se está atento al papel que hay que jugar dentro de este contexto y no a la capacidad para resolver las conflictivas que se presentan, la selección de los nuevos servidores públicos generalmente es en base a las relaciones que han mantenido con el nuevo jefe de Estado, el PRI, y las élites.

Las consecuencias del sistema de botín, favorecen a las élites y así se da cabida a las demandas particularistas; al generarse ineficiencia burocrática, despilfarro y socavamiento de programas sociales legítimos, se pierde el sentido social de la administración pública. Los participantes en el juego de la élite reciben o desvían fondos públicos para recompensar a los que ya han sido gratificados por el sistema por su apoyo sostenido, con lo que se tergiversan los objetivos políticos legítimos. Por lo tanto, la corrupción impide el desarrollo y hace inútiles todos los intentos de planificación, favorece a los ricos y a los privilegiados y tal vez lo peor es que trae un sentimiento de frustración en la sociedad, se pierde el respeto mutuo, se genera el cinismo en los cuadros administrativos, por lo que se puede concluir que la corrupción vicia la política, hace débil a la administración y deteriora la confianza pública.

Para ejemplificar lo anterior, se retoma a Oscar Hinojosa, en la revista Proceso plantea que Porfirio Muñoz Ledo, exembajador de México ante Naciones Unidas, demandó una averiguación que deslindara la responsabilidad del grupo financiero (tecnócratas) que encabezó Miguel de la Madrid en movimientos especulativos previos a la devaluación de la moneda, que pudieron servir de base a la formación de grandes fortunas posteriormente depositadas en el exterior, los cargos serían especulación predevaluatoria y refinanciamiento entreguista. En este mismo semanario, Enrique Maza habla de la renovación moral como seis años de incubación y solapamiento de delincuentes, pues los fraudes de la bolsa de valores y muy destacadamente de Operadora de

Bolsa, el robo al Museo de Antropología, los fraudes de Banrural, el asesinato de Buendía; se cometieron durante el mandato de De la Madrid. Así también, se dice que La Quina, Jongitud y Venus Rey fueron protegidos en esa época. Y que desde entonces se sabía que Félix Gallardo era el capo narcotraficante superior a Caro Quintero y a Ernesto Fonseca y que la DSF (Dirección Federal de Seguridad) encabezada por Zorrilla prestaba protección policíaca a los narcos. Se afirma que De la Madrid, Bartlett y Petricoli se desempeñaron como encubridores de todos estos malhechores.

La corrupción funciona como estabilizador del juego político al recompensar a los participantes obedientes, pero surgen serios cuestionamientos sobre su impacto en la sociedad en su conjunto, principalmente sobre la legitimidad del Estado. Pues la corrupción, como negociación de los principios de la ideología legitimadora, combinada con la ineficiencia burocrática y los ineficaces programas sociales, debería deslegitimar por entero el sistema, propiciando protestas, movilización popular e inestabilidad. Tal vez el efecto más pernicioso de la corrupción sobre el público en general consista en concebir una generalizada "cultura de la corrupción". Esta cultura existe cuando las negociaciones políticamente corruptas son omnipresentes en un sistema político y constituyen la norma esperada, lo que sin duda se aplica en México.

Esta cultura mexicana de la corrupción se caracteriza por la proliferación de la misma en la vida civil, su glorificación cultural en ciertos sectores de la población, el surgimiento de una moralidad distorsionada en la clase media, por la desviación de la responsabilidad individual y por la difusión de la desconfianza y el cinismo hacia el gobierno y los funcionarios públicos, esto se puede ejemplificar totalmente con el caso del gobernador de Morelos (Flores Olea), quien a pesar de ya no ser apoyado por el pueblo se aferraba a continuar en el poder. Es esta cultura generalizada de la corrupción la que crea la inercia social que dificulta los esfuerzos por controlarla. Invade prácticamente todas las dimensiones de la vida social. Se extiende a áreas no gubernamentales como los negocios, la educación particular y hasta la Iglesia. El fraude fiscal y la evasión están especialmente difundidos en el sector privado, al igual que las prácticas de la acumulación especulativa y el sobreprecio.

La glorificación subcultural de la corrupción puede emanar en parte del machismo mexicano, claramente visualizado por Octavio Paz y planteado en su obra "El laberinto de la soledad",

donde refleja una arraigada dicotomía de la destreza contra la habilidad, de infligir violencia o sufrir sus consecuencias. No obstante, este machismo y la glorificación de la corrupción que lo acompaña pueden sólo ser el reflejo de las condiciones estructurales de pobreza y subdesarrollo que prevalecen en nuestro país. Pues en cierto modo, las realidades de la pobreza desdeñan las consideraciones morales y éticas que tratan de inhibir aún más las oportunidades económicas. El burócrata que disfruta de la movilidad se libra muchas veces de la injusticia que él o su familia padecerían; la participación individual en la corrupción resulta fácil de justificar subjetivamente.

Mientras el gobierno promueve el *statu quo* y recompensa a la élite por su sumisión, condena, combate y maldice a la corrupción, ante los ojos del público. Al movilizar a éste en la lucha contra la corrupción el régimen reafirma su apoyo a los objetivos de la Revolución y coopta la oposición popular. Sin ella se revelarían muchas de las contradicciones que dividen al sistema. Obviamente la desconfianza, el cinismo y las ineficiencias afines, fomentados por la corrupción difundida, plantean consecuencias potencialmente destabilizadoras y devastadoras; comprometen y erosionan gravemente la legitimidad del sistema. Pero, históricamente, no ha ocurrido así, porque para que el distanciamiento y la desconfianza minen la legitimidad del Estado, tienen que estar dirigidos y vinculados con el sistema mismo. Y, sin embargo, la habilidad de quienes encabezan el gobierno del Estado para manipular la dimensión normativa de la corrupción hace difícil encontrar este vínculo.

El significado normativo de la corrupción (como algo "malo") es un fenómeno político único que se presta a desplazar la culpa de los problemas sociales o gubernamentales y asignársela a objetivos menos destabilizadores. Esto ocurre de diferentes formas: 1) la corrupción es percibida y señalada, de manera general, como un problema personalista, más que sistémico. El énfasis sobre el desagradable resultado de "unas cuantas manzanas podridas" desvía la atención pública de problemas más grandes, y tal vez más decisivos, que se relacionan con el sistema, 2) se usa la corrupción como chivo expiatorio para explicar la existencia o la persistencia de problemas sociales o políticos. Responsabilizar de los problemas sociales a la corrupción implica que si los políticos fuesen honestos los problemas podrían resolverse. De esta forma, se desactiva un importante conflicto ideológico al reducir cuestiones sistémicas a problemas de personal, procedimiento y reclutamiento, y 3) la corrupción se usa retóricamente, en un esfuerzo por disociar a un sexenio de otro, al partido del gobierno o, simplemente, a los "buenos" de los "malos".

IV. ANÁLISIS CRÍTICO DEL SISTEMA DE BOTÍN (CORRUPCIÓN)

IV.1. Aspectos que originan dicho sistema

Desde la perspectiva histórica, la corrupción se da como respuesta a la falta real de oportunidades de movilidad dentro del sistema económico, político y social del país. Aunque hoy existen otros medios de riqueza, la opulencia del Estado en un mar de pobreza sigue convirtiéndolo en un medio atractivo de adquirir fortuna, por lo general se tiene la idea de que la política es corrupción y, por lo tanto, la gente se mete a ella para prosperar.

Desde la perspectiva psicológica-social, el comportamiento corrupto es resultado de un trastorno del desarrollo. Estudios realizados a jóvenes delincuentes (que seguro se convertirán en delincuentes adultos) demuestran que muchos de ellos no mantuvieron relaciones normales con sus padres en el curso de los ocho primeros años de su vida. Desde la cuna, cambiaron constantemente de residencia, nunca pudieron establecer relación continua con un adulto, por tanto la imposibilidad de aprender a soportar las frustraciones.

Por ello, es importante la educación, el niño debe aprender a buscar el placer, preocupándose de las consecuencias de sus actos, sólo así se convertirá en un adulto capaz de tener en cuenta las exigencias sociales, del mundo exterior y de su propia conciencia. Este aprendizaje presupone, de manera natural, coherencia en la acción paterna y, sobre todo, en la permanencia de las prohibiciones. Nada peor para el niño que actitudes contradictorias que hoy autorizan un acto y otras veces lo prohíben. Por lo demás, el padre y la madre deben representar sus respectivos papeles, un padre feminoide o una madre viriloide pueden ser perjudiciales para el desarrollo del individuo.

"Otra enseñanza capital: el niño criado por padres asociales o antisociales se convertirá también en asocial, formando su superyó -aspecto moral- por identificación al personaje de aquellos. Ciertamente tendrá en cuenta sus prohibiciones, pero estas no son las de la sociedad normal. El niño se verá conducido a un comportamiento corrupto, a través de procesos psicológicos perfectamente normales. De este modo, un niño malcriado, o criado por padres asociales, puede

convertirse en delincuente sin intervención de ningún trastorno somático hereditario personal. Dicho en otras palabras, seres perfectamente normales pueden llegar a la delincuencia. Se trata de superyó ausentes o muy débiles, o deformados por una identificación correcta, pero que interiorizan una imagen parental desastrosa."⁴²

Por ende, el delincuente se estructura poco a poco, a partir de una primera infancia marcada por falta de relación, o por relaciones desviadas con los padres, su personalidad se inscribe en una línea cada vez más rigurosa, caracterizada por un egocentrismo exclusivo, se hace progresivamente incapaz de juzgar una situación, colocándose en un punto de vista diferente del suyo, su visión del mundo se convierte en norma exclusiva. Así se produce una inversión de valores, por lo que no se da una socialización normal; permanece indiferente ante el prójimo, lo considera como mero objeto, con el que no establece ninguna relación de orden afectivo o, incluso, contra el que ejerce su agresividad. Así, la delincuencia o conducta nociva aparece, como una alteración de las relaciones interpersonales.

Esta variación corre el riesgo de verse reforzada, de una parte, por la **reacción de la sociedad** y, de otra, por una **reacción de rechazo del infractor**. El individuo o el grupo, víctimas, reaccionan contra esta conducta, el delincuente se vuelve contra la defensa del grupo y se abre un foso entre el grupo social y él; se excluye de la sociedad, pero la sociedad también lo excluye; se siente rechazado, despreciado, humillado y ello le provoca sentimiento de injusticia y desmoralización. Con frecuencia le parece que la única manera de salir de esta situación es asumirla, oponiéndose al grupo social normal y despreciándolo a su vez.

Ya que la delincuencia aparece como un problema de relación entre una persona y el mundo exterior, sólo puede estudiarse y comprenderse en la interacción entre esta persona y un grupo. La problemática del delincuente sólo puede ser enfocada y aprendida por la psicología social, mediadora entre la psicología y la sociología. Se trata de estudiar la conducta de una personalidad en una situación dada, frente a un grupo determinado. Es decir, el análisis del delincuente aislado, fuera de la situación y del enfrentamiento con el grupo, no puede explicar el comportamiento anormal que sólo se explica por una determinada situación.

⁴²Psicología general, p. 167.

"En el campo moral, el colectivismo en el enjuiciamiento o la condenación de los hombres se traduce en el resultado de que se haga a éstos 'colectivamente responsables'. Se les impone la responsabilidad del juicio. No cabe duda de que es mucho más cómodo enjuiciar, valorándolas o desvalorizándolas, a 'razas' enteras en bloque que juzgar a cada hombre por separado para ver a cuáles de las dos únicas 'razas' importantes desde el punto de vista moral pertenece: si a la 'raza' de las personas decentes o a la de las que no lo son." ⁴³ Por ello es más cómodo referirse a la sociedad mexicana como corrupta, aunque quienes obtienen mayores beneficios, sean las élites.

IV.1.1. Causas-Efectos psicológicos del sistema de botín

Aunada a la idea del origen del mexicano, es importante analizar la personalidad del mismo. Las diversas teorías de la personalidad son intentos de explicar sistemática y ordenadamente la estructura de la personalidad, debido a su complejidad y sus determinantes, cada una intenta exponerla desde una perspectiva particular, resaltando ciertos factores y subestimando otros, por eso, la mayoría son parciales, no engloban una visión general de la misma.

El vocablo personalidad (del latín, *persona*, máscara) se aplicó originalmente para designar a los personajes que representaban los antiguos actores al hablar a través de una máscara. Cada máscara, con determinada expresión, simbolizaba cierto carácter. En este sentido el término denotaría una sistematización de los tipos psicológicos. La palabra **personalidad** se confunde a menudo con el término **carácter**. La primera encierra todos los rasgos del hombre desde un punto de vista objetivo y descriptivo, la segunda abarca un cierto conjunto de rasgos de valor moral; por tanto, el carácter sería el aspecto moral de la personalidad.

Las teorías de **Kretschmer**, **Sheldon** y **Jung**, clasifican a los individuos según la tipología y se basan en la herencia o la constitución física. También se dan las **teorías del aprendizaje**, basadas en la suposición de que la personalidad es aprendida, y que los principios del aprendizaje explican la personalidad, cuyos principales exponentes son los **neconductistas**, que les importa sobre todo, los actos de las personas en determinadas circunstancias, consideran que la conducta en cada situación está controlada por muchas causas y condiciones esencialmente independientes y, sobre todo, por las circunstancias del momento y el aprendizaje nuevo. También suele tener en

⁴³Frankl, Viktor E., *Psicoanálisis y existencialismo*, pp. 127-128.

cuenta el efecto profundo de las cogniciones en tal o cual clase de conducta. Los factores determinantes de la conducta son los hábitos aprendidos, siguiendo los principios básicos del aprendizaje: el condicionamiento operante, el condicionamiento respondiente y el aprendizaje por observación.

La teoría del desarrollo de la personalidad formulada por Freud se basa en lo que denominó aparato psíquico, compuesto por tres niveles: **consciente** (sucesos o actividades que el individuo puede conocer, basado en las percepciones que provienen del mundo exterior, del propio cuerpo o de la mente, la realidad; marca la lógica y coherencia del comportamiento, la adaptación al ambiente, la solución de los conflictos y, sobre todo, la autoconservación), **preconsciente** (formado por actividades desconocidas por el sujeto, pero que las puede llevar a nivel consciente si realiza un esfuerzo para concentrar la atención, rige el aspecto moral del individuo, consecuentemente censura al placer que percibe el Ello y al dolor del Yo) e **inconsciente** (aspecto instintivo del individuo, la parte más irracional del hombre). Posteriormente, Freud completó este modelo del aparato psíquico con el modelo estructural formado también por tres niveles: *Yo*, *Superyó* y *Ello*.

El fenómeno de la **doble personalidad**, demuestra que existen tres tipos de funciones psíquicas: conscientes, inconscientes y preconscientes⁴⁴. Wolff retoma a Freud y plantea que el sistema consciente está controlado por el *yo*, el **inconsciente** por el *ello*, funciona contra nuestra intención y voluntad y el **preconsciente** o *superyó* dirige a ambos; esta fuerza directiva aparece en las ideas y principios que practicamos y se desarrolla siguiendo el desenvolvimiento del yo. Estas tres funciones básicas de la mente, forman la dinámica psíquica con su intercambio de energía. El *superyó* representa las restricciones morales y el estímulo hacia la perfección, enfrentándose al *ello*⁴⁵, reservorio de los impulsos, como los impulsos del *ello* estimulan al yo, éste se encuentra entre dos fuegos, y si éstos son muy fuertes, desarrolla a manera de protección una conducta neurótica.

⁴⁴Las funciones preconscientes, las ejerce el *superyó*, son los ideales de relación social, moral o religiosa y se desarrollan por cierto tipo de experiencia básica relacionada con el padre o madre y no sólo emocionalmente, sino también intelectualmente.

⁴⁵"caldera de energías en ebullición", según Freud.

Interpretando lo anterior, la doble personalidad puede ser un desequilibrio entre superyó y ello o una disfunción del yo, ambas variantes se pueden dar por la influencia del medio ambiente en la personalidad del individuo. Esta doble personalidad es una conducta neurótica, entendiendo por neurosis el desequilibrio entre los impulsos del ello y las demandas del superyó, porque el yo no puede controlar o equilibrar. También se puede entender a la neurosis, como el trastorno emocional en donde el sujeto exagera sus emociones. Las principales características del neurótico son: siempre tiene sentimiento de culpa, siempre se siente solo y es improductivo porque consume sus energías en sus propios problemas, tanto el individuo impulsivo como el rígido, son neuróticos. Contraria a la neurosis, se da la madurez.

La teoría de Freud, sirvió de base a Fromm para analizar la personalidad del individuo, pero éste enfatiza la influencia del medio ambiente para su desarrollo y comportamiento, plantea si el hombre es ¿lobo o cordero?, en su opinión existen tres fenómenos que constituyen la base de la forma más maligna y peligrosa de la orientación humana, aunque pueden llegar a ser tan leves que en ese caso no se les consideraría patológicas, pero en sus formas más graves llevan al **síndrome de la decadencia**, el estado patológico más grave y raíz de la destructividad e inhumanidad más corruptas, estos tres fenómenos son: necrofilia o amor a la muerte, narcisismo maligno y fijación incestuosa en la madre.

1) **Necrofilia o amor a la muerte**, ejemplo de estos seres fue Hitler. Viven en el pasado y sus emociones son esencialmente sentimentales, o sea, alimentan el recuerdo de emociones que tuvieron o creyeron tener. Son fríos, esquivos, devotos de la *ley del orden*, todo lo que amenaza a la ley y el orden es considerado ataque satánico a valores supremos; se caracterizan por su actitud hacia la fuerza; la justicia significa reparto correcto y está dispuesto a matar o morir en favor de ella. El instinto de muerte puede darse hacia los demás o hacia sí mismo, existe un orden mecánico en vez de estar determinado por relaciones directas y humanas entre las personas. Esto se da en la administración pública mexicana, lo que conlleva al estado que guarda actualmente.

En el ámbito social se da la injusticia, situación en la que una clase social explota a otra y le impone condiciones que no permiten el despliegue de una vida rica y digna, lo cual es característico de México, es más, los japoneses nos comparan con el ave fénix que renace de las cenizas, pues cada seis años el país resurge después de ser saqueado. También vemos reflejado

esto en nuestro sistema político, cada seis años se reparte el botín y con cada nueva administración hay que empezar nuevamente. El amor a la muerte se desarrolla más en una sociedad que prevalece la inseguridad (problema grave en nuestro país) pues están amenazadas las condiciones materiales básicas para una vida digna, también donde predomina la injusticia, el individuo es un medio para los fines del otro, donde se carece de libertad, no tiene posibilidad de ser miembro activo y responsable. Es más, hasta una sociedad en la que existen seguridad y justicia puede conducir a la muerte, si no se estimula la actividad creadora del individuo.

Intelectualización, cuantificación, abstracción, burocratización, cosificación, son características de la sociedad industrial y global actual, no son principios de vida, sino de mecánica cuando se aplican a personas y no a cosas; la gente que vive en este sistema se hace indiferente a la vida y atrae la muerte, sin darse cuenta de ello. "Toma los estremecimientos de la emoción por las alegrías de la vida y vive con la ilusión de que está mucho más viva cuantas más sean las cosas que posee y usa. La falta de protesta contra la guerra nuclear, los estudios de nuestros 'atomólogos' sobre el balance de la destrucción total o semitotal, revelan cuánto hemos penetrado en el 'valle de la sombra de la muerte'."⁴⁶

2) Narcisismo⁴⁷ maligno, puede ser individual o social, en la persona normal se desarrolla desde el seno materno, el feto vive en estado de narcisismo absoluto. "El nacimiento -dice Freud- representa el paso desde un narcisismo que se basta por completo a sí mismo a la percepción de un mundo exterior variable y al primer descubrimiento de objetos."⁴⁸ Pasan algunos meses antes de que el niño pueda percibir objetos externos como tales, como parte de su *no yo*; mediante diversos golpes que recibe el narcisismo del niño, su conocimiento, cada vez mayor del mundo exterior y sus leyes, convierte el narcisismo originario en *amor al objeto*.

Como una paradoja, el narcisismo es necesario para la supervivencia y al mismo tiempo la amenaza, la solución se halla en dos direcciones: a) el *narcisismo óptimo*, no el máximo, sirve para la supervivencia, es decir, el grado biológicamente necesario se reduce al grado que es compatible con la cooperación social y b) el *narcisismo individual se transforma en grupal*, clan,

⁴⁶Fromm, Erich, *El corazón del hombre*, p. 63.

⁴⁷La leyenda griega habla de Narciso, hermoso mancebo que rechazó el amor de la ninfa Eco, ésta murió de dolor. Némesis lo castigó haciéndolo enamorarse de su propia imagen reflejada en el agua del lago y por admirarse más de cerca cayó y se ahogó en el lago.

⁴⁸Fromm, Erich, op. cit., p. 70.

nación, religión, raza, etc., sustituyen al individuo como objetos de pasión narcisista; así, se conserva la energía narcisista, pero se usa en interés de la supervivencia del grupo y no del individuo.

Al llegar a la patología, el individuo termina en una deformación enorme, él y sus cosas son sobrevalorados, es evidente el daño para la razón y la objetividad. Un elemento patológico cada vez más peligroso es la reacción emocional a la crítica de toda posición orientada narcisistamente, reacciona con intensa ira cuando se le critica, tiende a sentirla como ataque hostil, la intensidad de su coraje sólo se puede comprender plenamente si se tiene en cuenta que el afectado no está relacionado con el mundo, consecuentemente está solo y por lo tanto temeroso, esta sensación de soledad y miedo es compensada con su autoinflación narcisista, también una alternativa a la cólera explosiva resultado del narcisismo herido es la depresión.

Como teme la depresión resultante de la herida en su narcisismo, trata con desesperación de evitarlas de diferentes modos: a) aumenta su mal para que ninguna crítica ni fracaso exterior afecte realmente su posición, lo cual puede enfermarlo mentalmente, hasta llegar a la psicosis, b) intenta transformar la realidad de tal manera, que se conforma, en cierta medida, con su autoimagen narcisista, esta es más satisfactoria para el individuo pero más peligrosa para los demás y c) consigue ser aceptado por otra o millones de personas, algunas figuras públicas descansan sobre esta base, evitan el estallido violento de su psicosis potencial obteniendo el aplauso y asentimiento de millones de personas -ejemplo de ello son individuos o entes protagónicos como: PRI, PRD, Carlos Salinas de Gortari, Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo, Marcos, etc.

Para quienes son pobres económica y culturalmente, el orgullo narcisista de pertenecer al grupo es la única fuente de satisfacción, esto sucede en México con el legado de la revolución encabezado por el PRI, heredado al PRD, pero también se refleja en el fanatismo por el fútbol, en el orgullo de vivir y transformar Neza, etc. El narcisismo grupal es más difícil de reconocer, dentro del grupo favorecido se halaga el narcisismo personal de todos y el hecho de que millones de individuos estén de acuerdo con tales afirmaciones las muestra razonables. En la medida en que el grupo en su conjunto necesite narcisismo de grupo para sobrevivir, fomentará las actitudes narcisistas y les conferirá la calificación de ser particularmente virtuosas.

La complicación narcisista con el clan es reforzada por el hecho de que sus individuos emocionalmente no tienen todavía existencia propia fuera de él. En cuanto a la patología del narcisismo de grupo, el síntoma más claro y frecuente, es la falta de objetividad y de juicio racional, si las acciones políticas se basan en autoglorificaciones narcisistas, la falta de objetividad conduce frecuentemente a consecuencias desastrosas, ejemplo de esto es que desde 1929 se crea el PNR y sigue como partido totalitario hasta 1988 bajo las siglas PRI.

3) **Fijación incestuosa en la madre**, Freud observó una extraordinaria energía inherente a la adhesión del niño a la madre, rara vez es vencida del todo por el individuo ordinario, por ello es incapaz de relacionarse con mujeres, su independencia se debilita y su lucha entre objetivos conscientes y adhesión incestuosa reprimida puede conducir a diferentes conflictos y síntomas neuróticos. Este fenómeno se da en el niño pequeño, pero inconscientemente sus deseos incestuosos reprimidos persisten, aunque sólo en los casos más patológicos con gran intensidad.

La adhesión a la madre, es una de las pasiones fundamentales en hombres y mujeres, comprende el deseo de protección del ser humano, la satisfacción de su narcisismo, su deseo de liberarse de los riesgos de la responsabilidad, de la libertad, del conocimiento, su anhelo de amor incondicional, se ofrece sin esperar nada de su respuesta amorosa. Es verdad que esas necesidades existen normalmente en el niño y la madre es quien las satisface; el infante no podría vivir sin ellas, pues es un desvalido, necesita amor y cuidados que no dependen de sus méritos, pero como dijo H. S. Sullivan, otra *persona maternizante*, puede emprender esa función; quizá una abuela, una tía, etc.

El hecho más notorio de que el niño necesita una persona maternizante, relegó a la oscuridad otro hecho, no sólo el niño es un desvalido y ansia seguridad, el adulto también lo es en muchos aspectos. Puede trabajar y realizar tareas asignadas por la sociedad, pero al ser más consciente de los peligros y riesgos de la vida, conoce fuerzas naturales y sociales incontrolables, accidentes imprevisibles, enfermedad y muerte, ineludibles. En la adultez, la madre como persona es remplazada o complementada por la familia o el clan, por todos los que pertenecen a la misma sangre y nacieron sobre el mismo suelo. Al aumentar el tamaño del grupo, se convierten en *madres*, en dispensadores de protección y amor, la raza, la nación, la religión o los partidos

políticos (papel importante asumido en México por el PRI desde su creación, por la caótica situación que se vivía entonces en el país, éste se prolongó con el sistema paternalista vigente hasta hace poco).

Como lo más probable es que las madres mueran antes que sus hijos y los dejen solos y aislados, se necesita una figura inmortal, pero si todo el clan, la nación, la raza, la religión, o Dios, pueden convertirse en *madre común*, el culto de la madre trasciende al individuo y lo une a todos los que adoran el mismo ídolo madre; entonces nadie necesita molestarse en idolatrar a la madre; las loas a la madre común del grupo unirán todos los espíritus y eliminarán los celos. Los numerosos cultos a la Gran Madre, el culto a la Virgen, el culto del nacionalismo y del patriotismo, todos atestiguan la intensidad de esta adoración, puede establecerse empíricamente una estrecha correlación entre personas con una fuerte fijación en la madre y las unidas por vínculos excepcionalmente fuertes con la nación, la raza, el suelo y la sangre.⁴⁹ En la medida en que una persona está prendida en esa dependencia, se debilitan su independencia, libertad y responsabilidad.

También es síntoma patológico el antagonismo con la independencia-integridad (el pueblo mexicano vive esta situación), la persona vinculada a la madre y a la tribu no es libre de ser ella misma, de tener convicción propia, de entregarse. No puede abrirse al mundo, ni admitirlo; está siempre en la cárcel de la fijación materna, racial, nacional o religiosa. El hombre sólo nace plenamente y en consecuencia es libre para avanzar y ser él mismo, en el grado en que se libera de todas las formas de fijación incestuosa. Si ésta no es reconocida como tal, o es racionalizada de manera que parece razonable. El individuo fuertemente vinculado a su madre puede racionalizar su vínculo de diversas maneras: es mi deber servirla, ella hizo mucho por mí y le debo la vida, ha sufrido tanto, es tan maravillosa.

Si el objeto de la fijación no es la madre individual, sino la nación, las racionalizaciones son análogas, en el centro de ellas está el concepto de que se debe todo a la nación, o que la nación es extraordinaria o maravillosa. En suma: La tendencia a seguir vinculado a la persona maternizante y sus equivalentes -la sangre, la familia, la tribu, la raza- es inherente a todos los hombres y mujeres, está constantemente en pugna con la tendencia opuesta -nacer, progresar, crecer-. En el

⁴⁹Es interesante señalar que a la Mafia siciliana, sus asociados la llaman *Mama* (madre). Contradictoriamente, es una sociedad secreta muy unida, de hombres, excluyen a las mujeres pero nunca les causan daño.

caso de un desarrollo normal, vence la tendencia al crecimiento; en un caso patológico grave, vence la tendencia regresiva a la unión simbiótica y resulta la incapacidad más o menos total del individuo.

En conclusión, en sus manifestaciones menos severas, **necrofilia**, **narcisismo** y **fijación incestuosa** son completamente diferentes entre sí y con frecuencia la persona puede tener una de esas inclinaciones sin participar en las otras, además, en sus formas no malignas ninguna de ellas causa grave incapacidad de la razón y del amor, ni crea una tendencia destructora intensa. Cuanto más malignas son, mas convergen. Ante todo, hay una estrecha afinidad entre la fijación incestuosa y el narcisismo, en la medida en que el individuo no se desprende plenamente del vientre o del pecho de la madre, no es libre para relacionarse con otros ni para amarlos, él y su madre -como uno solo- son objeto de su narcisismo, puede verse esto con claridad cuando el narcisismo personal se transforma en grupal, encontramos fijación incestuosa mezclada con narcisismo, esta mezcla particular explica el poder y la irracionalidad de todo fanatismo nacional, racial, religioso y político.

En las formas más arcaicas de simbiosis incestuosa y narcisismo, se les une la necrofilia. El anhelo de volver al seno materno y al pasado es al mismo tiempo anhelo de muerte y destrucción. Si se combinan formas extremas de necrofilia, narcisismo y simbiosis incestuosa, se da el **síndrome de decadencia**, quien lo sufre, traiciona vida y crecimiento, es devota de muerte e invalidez. El ejemplo mejor documentado es Hitler, profundamente atraído por la muerte y la destrucción; excesivamente narcisista, su única realidad eran sus deseos e ideas, extremadamente incestuoso, principalmente en su fanática devoción a la raza, a la gente que compartía la misma sangre. La alternativa a la solución arcaica regresiva del problema de la existencia humana, de la carga de ser hombre, es la *solución progresiva*, encontrar una armonía nueva no por regresión, sino por el pleno desarrollo de todas las *fuerzas humanas*, de la humanidad, dentro de uno.

El hombre oscila entre regresar y seguir adelante, o sea, el bien y el mal. Si entre ambas inclinaciones hay equilibrio, el hombre es libre para elegir, siempre que pueda hacer uso del conocimiento y ser capaz de esforzarse. El **síndrome de la decadencia**, "...mueve al hombre a destruir por el gusto de destrucción, y a odiar por el gusto de odiar."⁵⁰ En contraposición, el

⁵⁰Fromm, Erich, op. cit., p. 18.

síndrome de crecimiento se caracteriza por el amor a la vida, al hombre y a la independencia. Sólo en una minoría de individuos aparece plenamente desarrollado uno y otro, pero cada individuo avanza en la dirección que elige.

Por esa oscilación entre el bien y el mal y en base a la definición de *complejo* que se deriva del latín, *complexus*, *complecti* y significa enlazar, por lo que se sobreentiende que es algo que se compone de diversos elementos y en apego a la Psicología, complejo es la combinación de ideas, tendencias y emociones que permanecen en el preconscious⁵¹, pero que influyen en la personalidad del sujeto y a veces determinan su conducta. Y al término *péndulo*, que según el diccionario de la lengua española, proviene del latín, *pendulus*, y significa pendiente, que pende, que puede oscilar suspendido de un punto por un hilo o varilla, así entenderemos lo que plantea Gloria Lajous como **complejo del péndulo**.

Ciertos funcionarios lo padecen y se conducen como adolescentes, abundan en las oficinas mexicanas dentro y fuera del país. "El péndulo a ratos está a la derecha y a veces está a la chueca. En ocasiones es una persona racional, de cierta simpatía, capacitada para ver la realidad y tomar decisiones lógicas. En esos ratos las frases graciosas le salen con naturalidad y puede ser agradable. Pero de pronto, por razones que prefiero no indagar, entra en un estado de euforia megalómana en el que siente que cada palabra que emana de su boca suena cual címbalo de platino. Cuando anda de péndulo chueco no para de hablar; filosofa, da cátedra, pontifica con voz petulante. Refiriéndose a algo que acaba de decir, hacer o dictar, a menudo comenta: 'Esto va a pasar a la historia.' Y en ese momento lo cree en serio."⁵² Cabe aclarar que Lajous se refiere específicamente a Manuel Guillen Rabasa, Delegado de la Secretaría de Turismo de México en Nueva York en 1993 y como podemos interpretar en esta cita resalta el narcisismo del individuo.

Para cerrar con este aspecto, se puede afirmar que el **sociópata**, es un individuo con mucho rencor o resentimiento hacia la sociedad, y que puede presentar todos o algunos de los fenómenos malignos y peligrosos de la orientación humana citados, por ello ejecuta actos contra la misma. Y dentro de la Administración pública mexicana, los encontramos por doquier. Gloria Lajous, en

⁵¹En éste se da la "racionalización crítica y los principios éticos. Se establece a partir de la interiorización de las fuerzas represivas, representadas por padres, maestros y superiores, durante la infancia y, posteriormente, siguiendo un principio de lo que es la justicia. Da un valor moral, y en consecuencia censurable, al placer que percibe el Ello y al dolor que añade el Yo." *Descubrir la Psicología*, p. 33.

⁵²Lajous, Gloria, *Anatomía de la corrupción*, p. 20.

Anatomía de la Corrupción se refiere a Alicia Rodríguez, Delegada y comenta: "Al igual que los sociópatas, su lado social era agradable pero veía a todo ser humano únicamente como pieza utilizable y le tomaba odio a quien no se dejara usar. Y como en el caso de los sociópatas, las reglas de la sociedad sólo tienen que ser cumplidas por los demás, pero nunca por ella."⁵³ Esto es muy común dentro del ejercicio público y característico del sistema de botín.

IV.1.2. Efectos administrativos del sistema de botín

Existe en México la desafortunada costumbre de que al surgir una problemática, se pretende solucionar vía la creación de un organismo capaz de resolverla, para ello, se integra un equipo de trabajo al que hay que proporcionarle recursos necesarios para tal efecto, lo que trae como consecuencia **proliferación de comisiones u organismos**, que a fin de cuentas sólo llegan a resultados especulativos, parciales o en el peor y más común de los casos nunca o casi nunca solucionan la problemática. Esto, además de generar gastos excesivos en la mantención de dicha estructura -pues hay que tomar en cuenta que no sólo es tomar la decisión de crear el organismo, sino es necesario dedicar recursos humanos, materiales y financieros para que funcione la investigación-, no beneficia en nada a la población, sino por el contrario la perjudica.

Ejemplo de lo anterior son los casos que a continuación se refieren: la adquisición de leche contaminada adquirida por **Conasupo** y distribuida a la población mexicana; el asesinato del Cardenal **Posadas Ocampo**, que se especula fue muerto por confusión, pero también se habla de posibles nexos con el narcotráfico; el asesinato del candidato a la presidencia, **Luis Donald Colosio Murrieta**, que al cumplirse el cuarto aniversario luctuoso, también se da un cuarto fiscal especial y diversas versiones del terrible suceso, desde el asesino solitario, hasta las posibles relaciones con narcotraficantes que le dieron muerte; el problema de la **contaminación ambiental**, del cual se derivan la comisión que vigila los niveles de contaminación, los centros de verificación, etc. y que hasta la fecha no resuelven nada, y sin embargo se siguen incrementando medidas absurdas como el doble no circula, se pretende aumentar el costo de las verificaciones, etc.; pero lo que parece el colmo de la incredulidad, se retoman los sucesos del **Movimiento del 68**, después de 30 años y se pretende encontrar pruebas de esos acontecimientos en los

⁵³Op. cit. p. 24.

documentos guardados en el Archivo General de la Nación, que si existían y eran comprometedoras, seguramente ya desaparecieron.

Como es lógico, al manosearse tanto la información inicial, se pierden datos, se agregan otros, se vuelve un cúmulo de información inmanejable, etc. lo que concluye en la imposibilidad de llegar a una respuesta concreta y veraz; como ya se mencionó, se generan gastos innecesarios que afectan la economía del país por los presupuestos que se asignan y por ende los bolsillos de los mexicanos -ya bastante deteriorados-, se ven más afectados; se propicia la desesperanza en la población, se agudiza la falta de credibilidad en los cuadros políticos y administrativos y lo peor de todo, los casos se dejan en el olvido, nunca se llega a nada en concreto.

Otro de los efectos administrativos que provoca el sistema de botín, es la **atomización del poder**, entendiendo por ésta, la división en partes sumamente pequeñas del mismo, o sea su pulverización. Dicho fenómeno tiene como finalidad dividir para vencer, pues al controlar sólo pequeñas partes del poder económico o político, se pierde el control y se genera una lucha de poder que conlleva a que los grupos inmiscuidos desvíen su atención hacia cuestiones particulares y por lo tanto, innecesarias y que no benefician en nada a la población, por el contrario, la afectan, pues se pierden recursos que bien canalizados podrían ofrecer soluciones reales a diversos problemas.

Como se verá más adelante, la conformación de élites económicas y políticas, provoca que la economía se polarice y por lo tanto unas cuantas familias detenten el poder suficiente para regir los destinos de todo el país, mientras que la inmensa mayoría de la sociedad carece de lo más elemental. Tan es así, que en México se vuelve a padecer enfermedades ya erradicadas como el cólera, el paludismo y algunas otras que son características de los países pobres, debido a que en algunos lugares se encuentran los caldos de cultivo idóneos para su reproducción por las situaciones precarias que prevalecen, ejemplo de esto son las enfermedades infectocontagiosas. De acuerdo con un artículo de Proceso refiriéndose específicamente al estado de Veracruz "...-según cifras del INEGI-, además de que alberga el municipio más pobre del país, Tehuipango, en la Sierra de Zongolica, y en varias regiones hay brotes de una enfermedad asociada a la

miseria: la lepra."⁵⁴ Paradójicamente México firmó el TLC, para competir con dos grandes economías como son Estados Unidos y Canadá.

Lo anterior se refiere a *nivel macro*, pero a *nivel micro*, la atomización del poder genera disputas entre los servidores públicos de todos niveles: federal, estatal o municipal, desde los que toman las decisiones hasta los que están detrás de una ventanilla, prestando de manera directa un servicio. Son individuos que debido a este fenómeno no cumplen las tareas asignadas y sólo ven por su propio beneficio, no por el de la sociedad a la cual están obligados a servir. Esto se refleja en la pésima asistencia que se recibe por parte de las instituciones públicas como: ISSSTE, IMMS, SSA, etc. donde los médicos son inexpertos, negligentes, e inhumanos; los trabajadores administrativos prestan una despótica, ineficaz e ineficiente atención y se da el desabasto de medicinas. Y esto es sólo un ejemplo.

A partir de la existencia del sistema de botín, se genera el **saqueo hormiga** entendiéndose por saqueo, el apoderarse violentamente de algo o todo, o robar cuanto se encuentra en algún lugar, por supuesto el lugar de referencia, es el ámbito de la administración pública. El término hormiga se utiliza en el sentido de "persona ahorradora y **vividora**". Esto se da cotidianamente en las oficinas de gobierno, federales, estatales, municipales, o, centralizadas, descentralizadas y paraestatales. Los individuos que trabajan ahí, se llevan desde las hojas de papel, lápices, fotocopias, etc., y aunque parezca imposible, hasta la maquinaria y mobiliario. En pequeña escala es para ahorrarse los encerres que los hijos o familiares necesitan para cumplir con sus tareas escolares, pero en mayor escala, es la forma de lograr un mayor ingreso o estabilidad económica, al vender estos artículos o servicios a quien lo solicite.

Con gran acierto, en Retrato Hablado de Luis Spota, se describe lo que es una "Operación Hormiga. Laboriosos, discretos y rápidos, nada de atraer la atención ni de ponerse altivos, cada uno de los miembros de las brigadas de abastecimiento llevaba en sus bolsillos, entre sus ropas, algo de pan, algo de sal, algo de leche en polvo, latas de sardinas, azúcar, fósforos, tabaco; llevaba también, porque serían igual de necesarios, balas, antibióticos, material de propaganda."⁵⁵

⁵⁴Ravelo, Ricardo, "Chirinos entregará un estado 'empobrecido, con la planta industrial quebrada y el campo abandonado'", Proceso, núm. 1134, p. 14.

⁵⁵Spota, Luis, Retrato hablado, p. 267.

Lógicamente que los empleados llevarán entre sus ropas artículos que se manejen en las oficinas que laboran.

IV.1.3. Efectos sociológicos del sistema de botín

Declara la Corrupción "Empiezo con unos cuantos adeptos en todas las ramas de la sociedad. Sería de pensarse que esos cuantos cerrarían filas y no dejarían entrar a nadie a su círculo para así adueñarse de todo sólo para ellos. Pues los que así creen están equivocados. Si no le permitieran la entrada a nadie nuevo, su alcance sería muy limitado. Tienen por fuerza que rodearse de adeptos a los cuales eligen con gran cuidado"⁵⁶. Por esa razón el círculo vicioso de la corrupción, crece, gana partidarios cerrando ojos, callando labios, tapando oídos, tocando manos.

A pesar de lo anterior, no es sólo la gente corrupta la culpable de la corrupción, sino también la no corrupta, los honestos, ya que primero lo denuncian, los medios dan la noticia a la población, exigen que se castigue; pero con los años, ésta se vuelve una forma de vida -un sistema, como es el caso de México-, la gente ya no puede distinguir entre lo bueno y lo malo, por ello deja de ser noticia, cubre con sus tentáculos a los medios y les tapa la boca, el pueblo que antes exigía, se habitúa a ella, la tolera, se conforma y sigue con su vida cotidiana. Se dan nuevos personajes como Chucho el Roto, actualmente, El Chuqui, Daniel Arizmendi, Carlos Hank González, Carlos Salinas de Gortari, etc. Con esa indiferencia se abre paso a la corrupción sistemática y endémica y se plantea que no hay forma de combatirla.

Gloria Lajous en su texto plantea una situación vivida con un grupo de auditores que de actuar de manera incisiva y con rigor, pasan a una actuación amable y condescendiente. "Las caras de los auditores se volvían cada vez más austeras. Hacían preguntas a granel. Pidieron ver los originales de muchos documentos. ...Manuel compró en Tourneau, una excelente relojería, tres regalitos, uno de 7,000 dólares, otro de \$ 4,700 y uno más de \$ 2,500. ...Casualmente, un día amanecieron los auditores dispuestos a aceptar las copias en vez de los originales de los documentos y a no mirar si correspondía el endoso de los cheques con la persona física o moral a quien habían sido expedidos. Las caras de los tres cabezas de la delegación se tomaron de nuevo

⁵⁶Lajous, Gloria, op. cit., p. 9.

sonrientes. ...Así terminó una auditoría interna más. Le costó al país los pasajes, las habitaciones, los alimentos y los viáticos de un cuerpo de nueve auditores."⁵⁷

Por ello, la imaginación y el sarcasmo afloran cuando habla la corrupción: "A mí, la Corrupción, me conviene que el país progrese, me conviene que los negocios prosperen. Mientras más haya, más se pueden echar al pico todos mis adeptos. Por eso me da el patatuz cuando manejan las cosas con tal descuido que no nos alcanza a todos para darnos la gran vida. Gastan y gastan y no nos luce."⁵⁸

El hombre vive inmerso en un proceso de socialización impuesto por su propia personalidad y la influencia del medio ambiente. Toda la presión ambiental, trabaja sobre cualidades individuales: psicológicas, biológicas y espirituales. Se sostiene que lo social no es la causa, sino la resultante de tales características individuales, pero también puede ser el origen. Así, el ser humano ve las cosas interiores y exteriores como sus ojos se lo permiten, por ello, individuos expuestos al mismo entorno o sometidos a igual tratamiento, están muy lejos de presentar las mismas reacciones, la influencia o coerción producidas por el medio ambiente no son totalitarias, pues el individuo ya hubiera desaparecido. El humano se ve influenciado por el ambiente y lo transforma a través de su yo, éste le sirve de filtro, así depura su mundo.

Clara Jusidman Bialostozki, Secretaria de Desarrollo Social del gobierno del Distrito Federal confiesa en entrevista a Proceso, que el indicador más alarmante es "...el progresivo proceso de descomposición social, que cada vez se manifiesta más crudamente ante la pérdida de valores, la falta de solidaridad, el creciente individualismo y el afán de progreso personal y familiar a costa de lo que sea, conductas que suelen derivar en la ilegalidad, la delincuencia, la violencia.

"Como quiera que sea, precisa, la pobreza material se puede atacar con recursos, con mejor atención, con políticas sociales claras; no así la pobreza que ocasiona conflictos intrafamiliares e intergeneracionales; la que expulsa hombres, mujeres y niños de sus comunidades; empuja a los menores de edad a la calle y a las adolescentes las lleva a prostituirse."⁵⁹

⁵⁷Op. cit., pp. 72-73.

⁵⁸Ibidem, p. 88.

⁵⁹Monge, Raúl, "La pobreza y la descomposición del DF son brutales; la mitad de la población recurre a la medicina asistencial del gobierno capitalino: Clara Jusidman.", Proceso, núm. 1134, p. 8.

El medio ambiente proporciona al individuo los elementos que debe emplear y que le sirven de impulso o de contra impulso, pero él mismo sopesa su carga. Existe el ambiente, pero el individuo actuará de acuerdo a su manera, a su filtro, a su yo, empleando los recursos que le parezcan necesarios para su desarrollo. En conclusión no podemos ver el ambiente sin el individuo ni el individuo sin el ambiente, ambos interactúan, por ello se dice que el delito, es el producto de la descomposición social, que conlleva a la vigencia y permanencia del sistema de botín, y a que siga vivo y en pleno auge.

IV.2. Relaciones entre equipos y grupos de interés

a) Relaciones equipos económicos-políticos. De acuerdo a La élite del poder de Wright Mills, la minoría poderosa está compuesta de hombres cuyas posiciones les permiten trascender los ambientes habituales de hombres y mujeres corrientes; ocupan posiciones desde las cuales sus decisiones tienen consecuencias importantes, el que las tomen o no, importa menos que el hecho de ocuparlas. Los individuos de la **minoría poderosa** no son gobernantes solitarios, consejeros y consultores, portavoces y creadores de opinión pública capitanean sus altas ideas y decisiones; les siguen los **políticos profesionales** de los niveles medios de poder, en el Congreso y en los grupos de presión, así como entre las nuevas y viejas clases superiores del lugar. Mezcladas con ellos de modos muy curiosos, están las **celebridades profesionales** que viven de exhibirse y mientras juegan ese papel, les sirven para llamar la atención del público, brindar a las masas cosas sensacionales, hacerse oír de quienes ocupan posiciones de poder directo, más o menos libres de compromisos como críticos de la moral y técnicos del poder, como portavoces de Dios y creadores de la sensibilidad de las masas.

Wright Mills plantea que los poderosos son "...los que pueden realizar su voluntad, aunque otros les hagan resistencia. En consecuencia, nadie puede ser verdaderamente poderoso si no tiene acceso al mando de las grandes instituciones, porque sobre esos medios institucionales de poder es como los verdaderamente poderosos son, desde luego, poderosos. Altos políticos y altos funcionarios del gobierno tienen ese poder institucional y lo mismo hacen los principales propietarios y directores de las grandes empresas. Es cierto que no todo el poder está vinculado a

esas instituciones ni se ejerce mediante ellas, pero sólo dentro y a través de ellas puede el poder ser más o menos duradero e importante. También la riqueza se adquiere en las instituciones y mediante ellas. No puede entenderse la pirámide de la riqueza sólo teniendo en cuenta a los muy ricos; porque las familias dueñas de grandes herencias están complementadas ahora por las instituciones corporativas de la sociedad moderna: cada una de las familias muy ricas está estrechamente conectada -siempre legalmente y con frecuencia también desde cargos directivos- con una de las empresas multimillonarias."⁶⁰

También plantea que la sociedad moderna por acciones es la primera fuente de riqueza y aunado al capitalismo reciente, el aparato político abre y cierra muchos caminos hacia la misma. La cuantía y la fuente del ingreso, el poder sobre los bienes de consumo así como sobre el capital productivo, están determinados por la posición dentro de la economía política. Si el interés por los muy ricos va más allá de su consumo pródigo o miserable, se deben examinar sus relaciones con las formas modernas de propiedad corporativa y con el Estado, porque esas relaciones determinan las oportunidades acumulativas de los individuos para incrementar su riqueza y gozar de prestigio. Por ello para el rico es más fácil que para el pobre conseguir poder; los que tienen una posición más fácil controlan las oportunidades para enriquecerse. Celebridad, riqueza y poder requieren el acceso a las grandes instituciones, ya que las posiciones institucionales que los individuos ocupan determinan en gran parte sus oportunidades para conseguir y conservar esas valiosas experiencias.

Las personas de los altos círculos son miembros de un estrato social cimero, son una serie de grupos cuyos individuos se conocen entre sí, se relacionan entre sí en la vida social, en los negocios y al tomar decisiones se tienen en cuenta unos a otros. "De acuerdo con esa concepción, la *élite* se considera a sí misma, y es considerada por los demás, como el círculo íntimo de 'las altas clases sociales'. Forman una entidad social y psicológica más o menos compacta y tienen conciencia de pertenecer a una clase social. Las personas son admitidas o no en esa clase y es una diferencia cualitativa, no una escala meramente numérica, lo que los separa de quienes no pertenecen a la *élite*. Tienen una conciencia más o menos clara de sí mismos como

⁶⁰Mills, C. Wright, *La élite del poder*, p. 17.

clase social y se comprenden entre sí, se casan entre sí y tienden a trabajar y a pensar, si no juntos, por lo menos del mismo modo."⁶¹

Por sus análogos orígenes, a lo largo de sus vidas mantienen entre sí una red de conexiones familiares o amistosas, existe relativa intercambiabilidad de posiciones entre las jerarquías diversas del dinero, del poder y de la fama, su visibilidad social y su conformación son muy fuertes. Se les puede definir con criterios psicológicos y morales, como ciertas especies de individuos selectos, definidos así, los miembros de la élite son personas de carácter y energía superiores. Esta superioridad no es real, los hombres seleccionados para las altas posiciones y formados por ellas tienen muchos portavoces, consejeros, apuntadores y maquillistas, que modifican el concepto que tienen de sí mismos, crean sus imágenes públicas y dan forma a muchas de sus decisiones.

"La unidad de la minoría no es un simple reflejo de la unidad de las instituciones, pero los individuos y las instituciones siempre están relacionados y nuestro concepto de la *élite* del poder nos invita a determinar esas relaciones. ...Pero la unidad de la minoría del poder no descansa únicamente sobre la analogía psicológica y las relaciones sociales, ni totalmente sobre las coincidencias estructurales de los puestos de mando y de los intereses. En ocasiones es la unidad de una coordinación más explícita. Decir que esos tres altos círculos están cada vez más coordinados, que esto es *una* base de su unidad, y que en ocasiones, como durante las guerras, esa coordinación es absolutamente decisiva, no quiere decir que la coordinación sea total ni constante, ni siquiera que sea muy sólida. ...Pero sí quiere decir que, al abrir los mecanismos institucionales de nuestros días caminos a los hombres que persiguen sus diferentes intereses, muchos de éstos han llegado a ver que esos intereses diferentes se realizarían más fácilmente si trabajaran juntos tanto sistemática como asistemáticamente, y en consecuencia lo han hecho así."⁶²

La idea de superioridad de la minoría del poder no significa que las suposiciones y los riesgos calculados en base a los cuales toman decisiones no sean erróneos, frecuentemente los que las toman son atrapados por sus propias insuficiencias y cegados por sus propios errores e intereses, después el pueblo paga las consecuencias como es el caso de FOBAPROA, que a partir de la fatal

⁶¹Op. cit., p. 18.

⁶²Ibidem, p. 26.

devaluación, se canalizan recursos para el apoyo a deudores de la banca y así evitar una catástrofe económica mayor en el país; indebidamente, dichos recursos se utilizan para préstamos de altos funcionarios y banqueros, lo que trae como consecuencia la descapitalización de la banca, ahora se pretende que el pueblo mexicano pague estos desvíos, al absorber el Estado la deuda.

Con respecto al origen de los hombres ricos, existen dos teorías: la **primera**, expuesta por Gustavus Myers, se origina en el periodismo de escándalo, plantea que **detrás de toda gran fortuna hay un crimen**; los ladrones acaudalados literalmente caen sobre la inversión pública; explotan los recursos nacionales, desencadenan entre sí guerras económicas, forman coaliciones, convierten en capital privado la riqueza pública y emplean todos los procedimientos para conseguir rebajas, compran periódicos y directores; matan los negocios independientes de la competencia y emplean talentosos abogados y estadistas de reputación para sostener sus derechos y garantizar privilegios. Quizás no hay procedimiento honrado para acumular cientos de millones de dólares destinados al uso particular; aunque, naturalmente, a lo largo del camino pueden delegarse los procedimientos poco honrados -ejemplo de ello es la utilización de prestanombres, tan común en México- y conservar limpias las manos del que se apropia el dinero, esto se plantea de manera muy amena en Retrato Hablado.

La **segunda** teoría, sustentada por Joseph Schumpeter, considera a los grandes ricos hombres ubicados en los puntos focales de la **corriente perenne de innovaciones** que fluye a través de la época de esplendor capitalista. Su personal perspicacia y esfuerzo supernormal, propiciaron la unificación de empresas particulares que encarnan nuevas técnicas industriales y financieras o mejores formas de usar las antiguas. así se constituyeron los verdaderos motores del progreso capitalista y los grandes magnates que las crearon y gobiernan, marcaron el paso al capitalismo. Schumpeter **combina una teoría del progreso capitalista con la de estratificación social** para explicar y celebrar, las maniobras de los grandes hombres de empresa. **Esas imágenes contradictorias -la del ladrón y la del innovador-** no se oponen del todo, pueden combinarse.

Para llegar a las **grandes acumulaciones** se necesita una autoridad política complaciente; quienes detentan la riqueza se valen de las leyes, las burlan, las violan, y hacen que se promulguen otras que los beneficien de manera directa. Nadie ingresa en las filas de las grandes fortunas por el solo ahorro de un excedente de salario o sueldo, de un modo u otro, tiene que

ocupar una posición estratégica que le posibilite ganar mucho dinero, un claro ejemplo de esto es Carlos Hank González quien después de ser maestro normalista en el estado de México, llega a ocupar cargos públicos y amasa una gran fortuna, de seguro, tuvo que disponer de una cantidad considerable de dinero para poder convertirla en una fortuna enorme. Quizá trabajó y acumuló dinero hasta dar ese gran salto, pero tuvo que hallarse en algún momento en una posición que le permitió aprovechar la gran oportunidad que esperaba. Él mismo declaró ser el último "dino" y retirarse de la política con la frente muy en alto, para dedicarse a sus negocios.

"A Carlos Hank González, el 'hijo predilecto' de Santiago Tianguistenco, se le recuerda porque como presidente municipal, director de la Conasupo, gobernador del Estado de México, jefe del Departamento del Distrito Federal, y Secretario de Turismo y de Agricultura y Recursos Hidráulicos, se le acusó de ligar sus empresas particulares con la administración pública. ...Como empresario, comenzó con un camión de carga, después formó una flotilla de 'pipas' para transportar gasolina de Petróleos Mexicanos, y en 1967 entró de lleno a la fabricación de vehículos, mediante la instalación, en su pueblo natal, de la fábrica Autocar SA. ...Ya dueño de un emporio en las ramas automotriz y del transporte, la fortuna de Hank González se acrecentó desde que su amigo, el entonces presidente José López Portillo, lo nombró jefe del DDF de 1976 a 1982. ...Impulsó la construcción de los ejes viales que hoy cruzan la ciudad, y de acuerdo con denuncias de la época, fomentó el contratismo, pasando por encima de preceptos legales y de la entonces Secretaría del Patrimonio Nacional. ...Retirado un tiempo de la política, en el sexenio de la 'renovación moral' -octubre de 1984- la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados descubrió que durante su regencia, existió un desvío presupuestario por 52,160 millones de pesos, a pesar de lo cual fue exonerado porque, debido al tiempo transcurrido, ya no era 'enjuiciable'."⁶³

Como se puede confirmar, dado el gran salto, negociada la gran oportunidad, el individuo empieza a participar en la acumulación de ventajas, lo demás vendrá por añadidura. La acumulación de éstas en la cumbre es paralela al círculo vicioso de la pobreza en el fondo, el ciclo de las ventajas incluye la disposición psicológica y las oportunidades objetivas; las limitaciones de las clases bajas y su posición social producen falta de interés y confianza en sí mismo, las oportunidades objetivas de clase y posición social producen interés por mejorar y

⁶³Correa, Guillermo, "Hank González ha sabido sortear, intocado, sospechas y acusaciones relacionadas con su función pública", Proceso, núm. 1030, p. 7.

confiar en sí mismo. El sentimiento de confianza de que uno puede conseguir lo que desea tiende a nacer de las oportunidades objetivas para hacerlo y a su vez las alimenta.

Altos directivos y muy ricos son dos grupos que se mezclan en el universo de la propiedad y de los privilegios corporativos, para conocerlos es necesario saber algo de los altos sectores de su mundo. Sus decisiones favorecen el ámbito casi feudal de la propiedad y del ingreso privados, determinan la magnitud y forma de la economía nacional, el nivel del desempleo forzoso, el poder adquisitivo del consumidor, los precios dados al público y las inversiones canalizadas, **tienen la clave del poder económico**, por acción u omisión, detentan el poder y los medios para defender los privilegios de su corporativismo. Si no reinan, gobiernan puntos vitales de la vida cotidiana y ningún poder los contrarresta efectivamente.

El ascenso de los altos directivos y las acumulaciones de los muy ricos, en los niveles más altos, se mezclan definitivamente en un mundo político de camarillas corporativas. Ascender dentro de las jerarquías de la corporación privada o entre éstas significa ser elegido por los superiores. En los niveles más altos, las carreras no son ni burocráticas ni de empresarios: son un compuesto de transacciones que abarcan a especuladores, individuos poseedores de grandes fortunas y directivos que ocupan cargos con oportunidades para ganar dinero.

Miguel Rebul en Retrato hablado dice "La suerte verdadera, es la que uno mismo se organiza, Rafita. -Desdeñosamente usó el diminutivo de su nombre. Lo usaría siempre, ante quien fuere, para reprenderlo; para hacerle sentir que estorbaba; para ordenarle callar. Se volvió a Olid- En nuestro negocio, don Eugenio, es vital la información... Quien controla la información posee la mitad del poder: saber, siempre antes que otros, el cómo, el porqué, el cuánto y, por sobre todo, el cuándo de las cosas... Nosotros, usted, yo, tuvimos la información. Y al saber, ¡bueno...catorce millones para don Eugenio Olid! ...Rebul, tan joven, tan petulante, sonrefa. Desde la víspera, y así lo comentó con su madre, había dejado de ser el protegido, un poco el pariente pobre de Olid. De un modo u otro iniciaban esa sociedad a la que Olid aludió a la orilla de la fosa que ya ocupaba el ataúd de don Carlos Rebul."⁶⁴

⁶⁴Spota, Luis, op. cit., p. 349.

"Los muy ricos y los altos directivos forman parte del estrato Número Uno. Los individuos del Número Dos son personalmente responsables de determinadas unidades, establecimientos y departamentos. Están entre las jerarquías activas del trabajo y la cima directora ante la cual son responsables. Y en sus informes mensuales y anuales a los altos directivos, ocupa el primer lugar una serie de cuestiones sencillas: ¿Ganamos dinero? Si lo hemos ganado, ¿cuánto? Si no lo hemos ganado, ¿por qué? La adopción de decisiones por los directivos individuales de la cima va siendo reemplazada gradualmente por la actuación de comisiones, que juzgan las ideas que se les ponen delante y que generalmente proceden de niveles inferiores."⁶⁵

En los niveles medios es necesaria la especialización, los especialistas operantes no suben, sólo el individuo de visión amplia, el hombre que independientemente de su actitud, demuestre capacidad para ver el modo de elevar al máximo las utilidades de la compañía en su conjunto, tanto a corto como a largo plazo. La utilidad financiera es el factor principal de la decisión corporativa y generalmente, cuanto más alto es el directivo, más atención dedica al aspecto financiero del negocio en marcha, cuanto más cerca llega el directivo de la cima corporativa, más importantes son las camarillas de la gran riqueza y la influencia política para su carrera dentro del mundo corporativo.

Los directivos que exitosos reflexionan sobre sus carreras y enfatizan en el factor suerte, o sea, a la acumulación de triunfos dentro del corporativismo, revelan que es hombre de suerte y por ello lo elegirán quienes están por encima de los elementos de línea, tendrá nuevas posibilidades de obtener más triunfos. Así, la carrera de los directivos es como un círculo en el que se eligen unos a otros. También el factor mencionado se relaciona con la vida social de la empresa, el directivo triunfante se esfuerza en ganar amigos y hacer alianzas, e invierte buena parte de su tiempo en observar a las camarillas opositoras para contrarrestar su fuerza, ejemplo claro y actual en México son los consorcios TELEVISA-T V AZTECA.

Existe competencia entre ellos, pero a la vez buscan aliarse para estar al pendiente de lo que el contrario hace y no quedarse a la zaga. "Las principales empresas televisoras del país: Televisa, Televisión Azteca y MVS Multivisión aceptaron aliarse junto con el Grupo Peñoles y la

⁶⁵Mills, C. Wright, op. cit., p. 132.

estadunidense PanAmSat –filial de Hughes Space Communications- para adquirir el sistema de satélites mexicanos, actualmente a cargo de la praestatal Satmex.

“Según fuentes oficiales, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) envió a la Comisión Federal de Competencia (CFC) la documentación presentada por ese y otros dos grupos empresariales para ser autorizados –o rechazados- para continuar con los trámites del proceso de privatización de satélites.

“En la puja por los satélites *Morelos II* (y un sustituto en construcción) y los *Solidaridad I y II*, también participan los consorcios formados por Loreal Space and Communications, Telefónica Autrey y Alcatel, así como el integrado por GE Communications (filial del consorcio General Electric), Megacable y el Grupo Villacero (propiedad del empresario Julio Villarreal).

“A la licitación se sumaron como inversionistas las televisoras mexicanas Alcatel y Megacable, en cada uno de los consorcios inscritos. Hasta donde se sabe, los nombres de las televisoras no aparecen en la documentación enviada a la CFC, pues solo se manejó información consolidada del grupo inversionista mayoritario nacional (Peñoles) y minoritario extranjero, en este caso PanAmSat.

“Fuentes empresariales indicaron que ‘no existe conflicto de intereses’ entre las televisoras para participar en un grupo operador de satélites. Al final de cuentas, argumentaron, son las principales usuarias de la capacidad de transmisión de este sistema.”⁶⁶

Los altos directivos pretenden perdurarse en hombres como ellos, para perpetuar la empresa, por ello los *hombres del futuro* son preparados y adoctrinados. Como en su mundo se asciende de acuerdo con las estimaciones de los superiores, las normas que prevalecen no son claras ni objetivas, muchas veces parecen ambiguas. En los niveles inferiores y medios de la dirección, predominan con frecuencia criterios objetivos basados en la pericia para realizar los deberes ocupacionales, hasta es posible formular reglas de ascenso y darlas a conocer de manera burocrática normal, en tales condiciones, la habilidad y la energía bastan muchas veces, ya se formará el carácter corporativo. Una vez que un individuo de las filas inferiores llega a ser

⁶⁶Cardoso, Víctor, “Se unen Televisa, TvAzteca y MVS para adquirir los satélites mexicanos”, La Jornada, p. 1.

candidato a elevada posición corporativa, se requieren solidez de juicio, amplitud de ideas y otras características menos perceptibles de carácter corporativo.⁶⁷

Para que los hombres ocupen altos puestos corporativos deben tener solidez de juicio, calibrada por los hombres de juicio sólido que los eligen, el que se adapta sobrevive y adaptación significa conformidad con los criterios de quienes triunfaron. Ser compatible con los hombres de la cumbre es actuar, parecer y pensar como ellos; ser de ellos y para ellos, o por lo menos presentarse ante ellos de manera que se produzca esa impresión. El prerrequisito para entrar en el círculo íntimo es la confianza creada de que se es de los suyos y para los suyos. Los que **empiezan desde arriba** desde sus inicios son formados por hombres sólidos y preparados, no tienen que preocuparse de parecerlo, sencillamente, lo son.

Los que **empiezan desde abajo** tienen que pensar más por no correr el riesgo de ser considerados poco sólidos, a medida que triunfan, deben prepararse para el éxito; y a medida que el éxito los forma, también llegan a encarnarlo, quizá de manera más precisa que los primeros. Algunas características que deben reunir los hombres sólidos del juicio equilibrado, son: hablar con voz sonora y rotunda, no confundir a sus superiores con detalles, aplazar la admisión de la elección realizada, que la idea acostumbrada suene a cosa profundamente meditada, hablar como hombre de negocios tranquilo y competente, nunca decir no personalmente, controlar al hombre que dice no y al que dice sí, tolerar al que dice quizá, suavizar los hechos con visión optimista, práctica, previsora, cordial y vivaz, ser firme y simular que no tiene cerebro.

Los ricos corporativos encuentran formas inteligentes para que sus ingresos o los beneficios generados escapen a los impuestos. La manera como los pagan es más flexible y proporciona mayores oportunidades para astutas interpretaciones de la ley que como lo hacen las clases media y baja; calculan por sí mismos las deducciones a sus impuestos o contratan para ello, abogados sutiles y contadores hábiles especializados. Es difícil demostrar con exactitud que cuanto más elevado es el impuesto y más variadas sus fuentes, mayor es la probabilidad de eludirlo astutamente, mucho dinero declarado se substrahe mañosamente al recaudador de impuestos, legal o ilegalmente y mucho dinero ilegal simplemente no se declara. Se pueden disminuir los impuestos dividiendo el ingreso entre varios miembros de una familia, donar a una obra de

⁶⁷Según comentaristas de la revista Fortune, el carácter es más importante que la habilidad técnica para hacer un directivo.

caridad específica el principal de un fondo pero seguir recibiendo el ingreso correspondiente. Otras técnicas les ayudan a conservar su dinero después de muertos, creando fideicomisos, fundaciones etc. En Retrato hablado, Deschamps, el abogado de Eugenio Olid declara:

"El mejor hombre fue don Eugenio Olid. Recuérdelo ahora que son niños. No lo olviden cuando sean mayores... Gracias a él tienen ustedes qué comer, qué vestir, un lindo sitio dónde vivir y un oficio qué aprender. Cuando lleguen a la edad en que han de trabajar, las fábricas de don Eugenio les abrirán sus puertas del mismo modo que las abre, para quienes desean seguir una carrera profesional, las escuelas, los tecnológicos, las universidades que él sostiene o construyó... Este es un día histórico para todos ustedes, y debe ser, también memorable. Son afortunados porque han venido a visitar al señor Olid en la casa de su muerte (casa que será considerada pronto Monumento Nacional) y porque han cantado para él... Que el apellido Olid, que todos ustedes llevan, sea el máximo motivo de su orgullo..."⁶⁸

¿Será mera coincidencia con Fundación Banamex, Fundación Azteca, etc.⁶⁹ En realidad, la creación de éstas se convierte muchas veces en medio cómodo de evadir -entender el término de manera peyorativa y no en estricto sentido fiscal- impuestos, operan como bancos privados para los donantes. Las empresas que realizan esto, se ganan la buena voluntad, aunque su fin es otro, fomentan la investigación en sus propias industrias, otorgan becas, por lo que son consideradas pródigas. Así la compañía no tiene que pagar impuestos sobre un tanto por ciento de sus utilidades que anualmente da a la institución.

Los ricos corporativos son dueños de grandes fortunas que les generan jugosos ingresos, pero además gozan de privilegios corporativos que no los revela el examen del ingreso anual ni de la propiedad poseída, son beneficios adicionales de los altos círculos, imposibles de calcular con precisión. Algunos de ellos son: atención médica gratuita, pago de cuotas del club, abogados y contadores de la compañía que asesoran su pago de impuestos, asesoramiento financiero y jurídico, facilidades para obsequiar a clientes, campos privados de recreo, fondos para costear estudios de los hijos de directivos, automóviles de la compañía y comedores para los directivos, sumados suponen tanto como los cuantiosos sueldos.

⁶⁸Spota, Luis, op. cit., p. 85.

⁶⁹Fundación, es definida como entidad autónoma no lucrativa, establecida para velar por el bienestar de la humanidad, administra bienes que le son transferidos mediante donaciones o legados libres de impuestos.

Definitivamente puede considerarse al rico corporativo como un individuo de una clase directamente privilegiada. La diversidad de esos beneficios aumenta de manera importante su nivel de consumo, refuerza su posición financiera contra los altibajos del sistema económico, da forma a todo su estilo de vida y le confiere tal seguridad como la de la economía corporativa misma, muy diferente a los funcionarios públicos quienes, como ya se mencionó, tienen que buscar su particular manera de asegurar el futuro, que es incierto, lo cual propicia el ingreso y permanencia del sistema de botín.

El dinero permite que el poder económico de sus propietarios se traduzca en causas de los partidos políticos, las aportaciones directas para las campañas es una forma en que los ricos ejercen el poder político. Además, los directivos de grandes empresas -los organizadores corporativos de la gran clase propietaria- convierten el poder de la riqueza en usos políticos. Al complicarse cada vez más el mundo corporativo en la esfera política, esos directivos quedan íntimamente asociados con los políticos clave. Los muy ricos, los altos directivos, las camarillas estratégicas del mundo corporativo incursionan en el terreno gubernativo, consiguen privilegios y son políticamente activos.

Lo anterior se refleja en la obra de Elvira Concheiro, en México prevalecen las contradicciones; obreros, campesinos, algunos sectores de la pequeña y mediana propiedad y muchos profesionistas e intelectuales, encuentran cada vez menos posibilidades de satisfacer sus intereses y necesidades, los monopolios de manera progresiva ponen bajo su mando o influencia directa lo principal de la economía y de la política del país. En El Poder de la Gran Burguesía, las élites, desde el punto de vista político, se agrupan en tres fracciones: **Fracción del Norte**, **Fracción de los Cuarenta** y **Fracción Central**, quienes tienen características comunes por pertenecer a la misma clase, poseen la mayor fuerza económica al controlar los principales bancos del país y a grandes consorcios. Además ejercen gran influencia en el aparato estatal, se oponen a cambios democráticos y mantienen en mayor o menor escala relaciones con el capital extranjero.

La Fracción del Norte

Durante muchos años se integró casi exclusivamente por el **Grupo Monterrey**, a partir de agudizarse la crisis política nacional, el clan de los Garza-Sada afianzó sus relaciones políticas de alianza con otros grupos económicos poderosos con los cuales tenía coincidencias políticas: agricultores del noroeste, industriales y grandes comerciantes de Puebla, ciertos grupos de la clase poseedora de Jalisco y el Grupo Industrial Saltillo (GIS). Pero el Grupo Monterrey da cuerpo y proyecto a la fracción. Su **principal característica es gran cohesión y uniformidad política e ideológica** proveniente de los rasgos del citado grupo, como de su proyecto político, alternativo en muchos puntos, al de la burocracia estatal y su mayor independencia económica y política del gobierno.

Sus características generales son: heterogeneidad económica y gran unidad política alrededor de un proyecto nacional impulsado durante muchos años por los oligarcas regiomentanos; al mismo tiempo, se singulariza por influir en las masas. En algunas partes del país, la conducta de los grupos de esta fracción fue tradicionalmente apoyar al PRI y tratar de presionar a ese partido para influir en la política, en particular en las elecciones, además, el clan de los Garza-Sada aprendió a actuar a través del Partido Acción Nacional, al grado de que se proponía controlar ese partido a nivel nacional.

Desde los años veinte, Grupo Monterrey se propuso actuar en el terreno de la agrupación de la burguesía y encabezó al sector de capitalistas que formó la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX). El controlar esta organización le permitió ampliar sus relaciones políticas y difundir su ideología entre empresarios de diversos lugares del país. Esta organización, juega un papel relevante en la politización empresarial y como centro de presión sobre el gobierno, no forma parte del bloque gobernante, es decir, de las fracciones de la clase dominante que tienen en sus manos directamente el poder del Estado; en ella se encuentra una de las raíces más importantes de la tendencia política represiva, autoritaria y despótica que tanto daño causa al país, en particular al movimiento obrero y a los sectores que intentan estimular la lucha por transformaciones políticas y económicas para México.

La Fracción de los Cuarenta

Es una **clase poseedora industrial**, aun cuando en ella se encuentren importantes financieros; surge a partir de los regímenes de Manuel Ávila Camacho y Miguel Alemán Valdés, en un impulso de industrialización del país; en las décadas de 1940 a 1950 adquiere las condiciones necesarias para su desarrollo. Se beneficia directa y principalmente de la política estatal de apoyo y fomento a la industrialización iniciada en aquellos años, lo cual define muchas de sus características políticas.

Los efectos inmediatos de la pronunciada intervención del Estado en la economía, la sustitución de importaciones, el financiamiento estatal y los subsidios, promovieron una industrialización acelerada y una gran acumulación de capital que les permitió constituir grandes empresas monopólicas asociadas, muchas veces, al capital extranjero, dominan ramas enteras de la producción. Hasta 1979 los principales grupos industriales y financieros que constituían la Fracción eran cinco: DESC, ICA-Atlántico, COMERMEX, Pagliali-Alemán-Azcárraga e Industria y Comercio. Algunos de sus principales dirigentes políticos fueron o son: Miguel Alemán, Carlos Hank González, Bernardo Quintana y Eloy Vallina.

Estos grupos sólo son la expresión más acabada de la burguesía monopolista que da cuerpo a esta fracción, sus influencias económica y política se extienden hacia grandes capitalistas que actúan sin vinculación orgánica con grupos industriales o financieros, pero que comparten muchas de las características que la definen. También influyen en amplios sectores de la mediana burguesía que buscan medidas protectoras del Estado. Su composición es heterogénea debido a las diferencias entre los grupos principales de esta fracción, su distinta conformación y la diversidad de ramas económicas en donde operan. El mismo proceso de concentración industrial y financiera obligó a estos capitalistas a asociarse en forma progresiva para facilitar el tránsito al monopolio y al resultar insuficiente, recurren al capital extranjero y estatal, principalmente a través de Nacional Financiera.

En base a su poder económico, desarrolla gran capacidad de influencia directa sobre el Estado, que la ubica como parte del bloque gobernante, ya que es una élite nacida al amparo y protección de los distintos gobiernos revolucionarios, acostumbra a convivir con la burocracia política y

muchas veces forma parte o es producto de ella, influye sobre acuerdos, leyes, concesiones, etc., de manera sistemática y permanente, se identifica con las modalidades específicas adoptadas por el Estado mexicano y hace suya la **institucionalización de la Revolución mexicana**, su ideología. La burocracia política mantiene la dirección del gobierno pero le otorga grandes concesiones, es más moldeable y acomodaticia en función de la conservación de sus intereses y continuidad de sus privilegios, mantiene discreción ante las medidas estatales por controvertibles que sean. Los desacuerdos entre esta fracción y el gobierno, por lo general, son secretos y se resuelven a nivel de cúpula mediante negociación de concesiones.

A través de su influencia en CONCAMIN, CONCANACO y en cierta medida en CANACINTRA y de sus representantes en la burocracia política, logra mantener permanente corriente sanguínea con el Estado, éste los favorece, les ofrece mejores condiciones de inversión y obtención de ganancias, con la justificación ideológica de que contribuyen al desarrollo nacional. A través de cinco décadas, ha sabido servirse de las inapreciables ventajas de tener representantes directos e indirectos dentro del aparato estatal, que le permite la dominación.

Son dos vías que permiten relacionarse a la *burocracia del Estado y la Fracción de los Cuarenta* que a su vez originan dos tipos de capitalistas: una consiste en la postura del funcionario público, que a través de las posibilidades que le brindan sus puestos en el aparato estatal, de acumular capital y relacionarse con el ámbito económico, se transforma en capitalista. Uno de los casos más representativos es el expresidente Miguel Alemán Valdés, quien después de desempeñar varios cargos públicos (gobernador de Veracruz, secretario de Gobernación del régimen de Ávila Camacho y presidente de la república de 1946 a 1952), se incorpora a un grupo capitalista en proceso de consolidación en el cual, la cabeza dirigente era el italo-mexicano Bruno Pagliali.

Según Concheiro, es evidente que este individuo se enriqueció mediante el peculado y la utilización del gobierno para emprender negocios. Cuando termina su período presidencial, extiende su participación como miembro de la gran burguesía, se asocia con otros capitalistas como Gastón Azcárraga, Rómulo O'farril, etc. Al mismo tiempo que consolida su posición como gran poseedor de bienes, no abandona sus estrechos vínculos con el aparato político y sigue desempeñando cargos de cierta importancia que le permitieron, por un lado, enriquecerse aún más mediante su influencia política para emprender negocios con el apoyo del gobierno y por

otro, incrementar los nexos políticos necesarios para continuar su influencia en el poder del Estado. Alemán es el prototipo del funcionario que mediante la identificación con algunos grupos capitalistas que buscan intervenir en el Estado, se incorpora orgánicamente a ellos.

Para ejemplificar con datos fidedignos el sistema de botín, en base a lo anterior y teniendo en cuenta que el ejercicio del poder se puede dar vía camarillas-nepotismo, Miguel Alemán Valdés -el cachorro de la Revolución- integra al poder a Miguel Alemán Velasco -nuevo cachorro de la revolución-, su hijo, quien fungía como alto funcionario del consorcio TELEVISIA, llega a la Senaduría por su estado natal, Veracruz -aunque esto se ha cuestionado-, pide licencia para regresar al consorcio televisivo y el 25 de febrero de 1998, Ernesto Zedillo Ponce de León lo designa candidato al gobierno de Veracruz. En entrevista realizada por el semanario Proceso, se le cuestiona si no es incongruente volver a buscar el voto veracruzano luego de haberlos desairado para ocuparse en sus negocios, a lo que responde:

"Permítame explicarle: Mi papá decía que la política es una ciencia en la que influyen tres factores muy importantes: conciencia, constancia y circunstancia, y que esta última, la circunstancia, pesa más que las otras dos. Y así es, porque en política nada se da si no existe la circunstancia. ...Cuando tuve que volver a Televisa, muchas personas me reclamaron, con sentimiento, que hubiera dejado la senaduría. Pero cuando murió mi amigo Emilio Azcárraga, la gente comprendió mi actitud. Se dieron cuenta de las circunstancias. Ahora esa circunstancia me ayuda sentimental y políticamente. ...Y después de las elecciones locales del año pasado, en las que perdimos varios municipios, volvió a surgir la circunstancia: ahora el PRI necesita formas, caminos y candidatos para recuperar el terreno y para ganar la gubernatura."⁷⁰ Pero este no es el único ejemplo, podríamos citar diversos y de muy diferentes épocas.

La otra, forma de relaciones entre burocracia de Estado y Fracción de los Cuarenta es la inversa, el capitalista que por diversas razones se incorpora a la burocracia y que ocupa puestos o posiciones que lo acercan al poder de decisión, como lo ilustran los casos de: *Antonio Ruiz Galindo*, fundador de D. M. Nacional, que llega a ser Secretario de Economía durante el régimen de Miguel Alemán, su hijo, de Presidente de DESC pasa a ser embajador de México en Alemania Occidental en el régimen de Echeverría. *Miguel Alessio Robles*, presidente de la CONCAMIN

⁷⁰Chávez, Elías, "Con el PRI o con el PRD, los ciudadanos esperan que ahora sí la revolución les haga justicia: Miguel Alemán.", Proceso, núm. 1113, p. 28.

que desempeñó a la vez los cargos de consejero propietario de Nacional Financiera y funcionario de la misma institución. *José Campillo Sáinz*, fue presidente de la CONCAMIN y en el sexenio de Echeverría llega a Secretario de Industria y Comercio. *Ricardo García Sáenz*, que de vicepresidente de la CONCAMIN llega hasta Secretario de Programación y Presupuesto. Se trata sin duda de la expresión de la tendencia del capital monopolista a ocupar, de manera creciente, posiciones directas de mando en el gobierno.

El comportamiento político de la fracción no presenta homogeneidad en cuanto a las actividades específicas, pero sí reviste una considerable eficacia, ya que se despliega al interior del aparato político. Es en el Estado en donde las cabezas dirigentes de esta fracción actúan públicamente, de ahí que se trate de una clase poseedora que no se muestra interesada en la organización y actuación política abierta de forma independiente, a la inversa de la Fracción del Norte, por el contrario, casi siempre se muestra complaciente y confiada en su Estado, aun cuando se planteen crisis de confianza como en el sexenio de Echeverría.

La regularidad mostrada por el proceso de intermediación ente algunos sectores de la burocracia política y la Fracción de los Cuarenta, influye para que los puestos públicos sean fuente de acumulación de capital. Enriquecimiento fácil y corrupción, son dos constantes que se combinan para la permanencia y continuidad de las relaciones entre burocracia y fracciones políticas de los grandes capitalistas. A diferencia del núcleo dirigente de la Fracción del Norte la cabeza política de la Fracción de los Cuarenta, no logra expresarse en un grupo económico como el Grupo Monterrey, lo hace a través de individuos y diversos grupos que por su origen, alcance económico y estructura interna, son distintos entre sí.

La Fracción Central

Dos ejes la constituyen, el **financiero** representado por BANAMEX y BANCOMER y la **élite industrial** que controla grandes empresas y tiene relevante participación en CONCAMIN, no se identifican entre sí como parte de un mismo grupo económico, sino por su conducta y comportamiento políticos. **En primer lugar**, su sector dirigente integrado por esos grandes grupos financieros, se ubica en el sistema nervioso de la economía en condiciones de hegemonía, merced al control de grandes volúmenes de recursos monetarios. Esa posición de centro se ve

plenamente reforzada por su estrecha relación con el Estado en cuanto al diseño y puesta en práctica de la política financiera y económica. **En segundo lugar**, políticamente se sitúa en una posición intermedia respecto a las otras dos fracciones, es decir, a pesar de sostener estrecha y directa relación con la burocracia estatal desde la perspectiva económica, no tiene una vinculación orgánica, como es el caso de la *Fracción de los Cuarenta*, ni una autonomía e independencia de esa misma burocracia como sucede con la *Fracción del Norte*, es una **posición política de centro**.

No cabe en ella la búsqueda de enfrentamientos políticos con el régimen, al contrario, se **caracteriza plenamente** por utilizar la negociación directa y secreta como instrumento político eficaz para consolidar su predominio económico. En este sentido, por lo general su proyecto coincide con el de clase política, en la medida en que sus intereses están representados en los programas económicos que se renuevan cada sexenio. **Otra característica fundamental** es su asociación con el capital extranjero, en particular norteamericano, en la mayor parte de las empresas que están bajo su influencia y muchas de ellas relacionadas con los grupos financieros citados. Por ello, la Fracción Central a través de sus voceros ideológicos, justifican y defienden las razones sobre la *necesidad* de inversión extranjera.

El cje industrial, ofrece mayores dificultades para su análisis económico y comportamiento político, pues se expresa a través de las organizaciones corporativizadas capitalistas. Las dificultades para analizar su fuerza económica radican en su propia conformación, grandes industriales que actúan en ramas importantes como la química, el papel, las manufacturas eléctricas, los textiles, etc., pero al no presentar la característica de los consorcios, la centralización, se diluyen. Sus posibilidades de expansión y crecimiento dependen, en gran medida de créditos bancarios, única liga económica con los grupos financieros. No obstante, también encontró en la *política estatal* ventajas y concesiones que le permiten su desarrollo y en la *burocracia política* el medio más adecuado para expresar sus intereses y lograr estabilidad política que les benefició en la economía. Su fuerza política está determinada fundamentalmente por su fuerza económica.

El poderío de la Fracción Central, le permite influir de manera determinante en la política económica del gobierno, a la vez que interviene en la designación de los puestos gubernamentales

que tienen relación directa con su actividad, como son el director del Banco de México, el director de la Comisión Bancaria, el secretario de Hacienda y Crédito Público, etc., no promueve a sus miembros a las filas del aparato estatal, pero sí ejerce cierto control sobre éste, debido a que la consulta de la política financiera gubernamental a sus representantes es requisito casi indispensable; reflejo claro de esto son los informes anuales que el secretario de Hacienda y el director del Banco de México rinden a los banqueros en general y a esta fracción en particular, en la convención anual de la Asociación de Banqueros de México. La fracción realiza poca actividad política abierta y pública, lo hace a través del poder del dinero.

Sus métodos para influir en el Estado son negociación y diálogo, cuando es insuficiente utilizan la eficiente presión económica, ya que conocen los mecanismos y resortes del sistema económico del país y poseen enorme cantidad de dinero que les permite retraer o acelerar la inversión. Estos bancos también se expresan en las confederaciones de cámaras industriales y comerciales a través de las industrias que controlan, por ello, el grupo de grandes industriales integrados a CONCAMIN y CONCANACO tienen un gran peso y, en muchos casos, la dirección. Los principales representantes de esta fracción son: Agustín F. Legorreta, Manuel Espinoza Yglesias, Alberto Bailleres y Juan Sánchez Navarro, uno de sus principales ideólogos y presidente de ambas confederaciones que fue el primer coordinador del CCE.

Para esta fracción es claro que las estructuras de control y la ideología surgidas del movimiento armado de 1910-1917 son las mediaciones a través de las cuales ejerce su dominación y presenta sus intereses como los de toda la sociedad. Su ideología plantea que el poder económico y el político no se deben unir, que los empresarios no deben hacer política, sino dedicarse en exclusivo a la economía, mientras la **burocracia hace por ellos la política**. Sus características son: relativa independencia de la burocracia política, gran fuerza económica, capacidad de influencia decisiva en el aparato estatal, expresión plena de sus intereses en el Estado, comprensión de las mediaciones estatales, o sea, es una fracción a la que su propia ubicación económica, homogeneidad y fuerza política, le permiten formar parte del bloque gobernante, pues como dice Agustín F. Legorreta, ellos y el Estado están irrevocablemente unidos, representan la dominación de la gran burguesía, son el poder.

En conclusión, el modelo de desarrollo económico, fincado en el proteccionismo estatal, la sustitución de importaciones y la importación de capitales desembocó en la formación de un sector monopólico y de un capital financiero; éste último ejerce una permanente influencia en todos los fenómenos que sacuden a la sociedad, por ello la economía del país tiende a la especulación y no a la producción. El capitalismo de Estado juega un papel relevante en el impulso de la monopolización privada nacional e internacional, pues a través de subsidios y explotación de materias primas, éste transfiere enormes ganancias a las élites favorecidas.

El comportamiento de las empresas extranjeras también contribuyó, en cierta medida, al impulso de los grupos financieros y de los de la gran burguesía. A partir de la década de los cuarenta, pero de forma primordial durante los sesenta, los monopolios internacionales aceptaron la asociación con capitalistas mexicanos. Las leyes sobre inversiones dan cobertura jurídica a las llamadas mexicanizaciones, iniciadas en los años sesenta como sustitutos de las expropiaciones. Ello, sin embargo, permite que monopolios transnacionales tengan gran participación en ramas enteras de la economía, un ejemplo es la industria alimentaria en donde, a excepción del azúcar, existe mayoría de capital extranjero.

De acuerdo a Concheiro, el sistema de asociación capital extranjero-burguesía mexicana tiende a la complementación económica entre México y Estados Unidos, así el imperialismo norteamericano encuentra en nuestro país sitio adecuado para colocar sus excedentes de capital, vía la industria maquiladora que produce en exclusivo para exportar; la política petrolera del gobierno mexicano apunta hacia una mayor complementación económica con ese país, convierte a México en abastecedor de hidrocarburos. El papel de las empresas del Estado y la acción de las compañías transnacionales tienden hacia la monopolización de la economía y, por tanto, favorecen el desarrollo de la oligarquía financiera cada vez más poderosa. El avance hacia el capitalismo monopolista de Estado es el centro de la crisis estructural, este proceso se da en medio de agudos desequilibrios económicos, sociales, y políticos expresados diversamente, como enfrentamientos intraélites. Los grupos oligárquicos más estructurados solicitan medidas de apoyo franco a los monopolios y demandan intervenir más abiertamente en los asuntos del Estado.

Esta crisis estructural es "...un proceso de cambio de carácter social y económico, que consiste principalmente en el tránsito de una estructura basada en la economía de capitalistas individuales y un sector estatal considerable, a otra en la que predominan los grupos financieros, de carácter monopolista, con una intervención estatal en la economía que se orienta hacia el entrelazamiento de la empresa pública con el monopolio privado. En el nivel del poder del Estado, esta crisis es el resultado de la tendencia de los monopolios a intervenir como el sector hegemónico en los órganos estatales y de la incapacidad creciente del gobierno para aplicar su política sin tomar en cuenta a la oligarquía financiera. En el conjunto social, esta crisis expresa la modificación de la estructura interna de las clases y de las relaciones entre ellas, lo que incluye la formación de una capa oligárquica de la burguesía, la ruina de una parte de la pequeña y mediana burguesía y la conversión rentista de otra, la formación de un proletariado industrial altamente especializado y organizado para la producción en unidades modernas, la disminución de los campesinos y la formación de un proletariado agrícola más estable, la incorporación masiva de intelectuales -profesionistas y técnicos- a la producción. ...Desde el punto de vista del progreso de las fuerzas productivas, los monopolios ofrecen liquidar el atraso y centralizar la producción. Socialmente, el predominio monopolista representa una forma brutal de supeditar a la mayor parte de la población. En lo político, el capitalismo monopolista de estado representa el poder en manos de un pequeñísimo grupo de oligarcas burgueses."⁷¹

Celso Garrido y Cristina Puga confirman lo anterior al plantear que las **transformaciones recientes del empresariado mexicano**, se manifiestan en el reforzamiento de la presencia de empresarios en puestos administrativos y asesorías presidenciales, así como en el nuevo papel asignado al Consejo Coordinador Empresarial; como representante político del conjunto del empresariado, es símbolo visible de un nuevo acuerdo establecido durante el gobierno de Miguel de la Madrid, que subsana el rompimiento a partir de la nacionalización bancaria. Esta alianza rebasa los estrechos límites del Pacto de Solidaridad Económica (PSE) de 1987 o el de Estabilidad y Crecimiento (PECE) de 1989, se enmarca en un acuerdo tácito respecto del papel de México en la economía mundial y de la empresa privada en el desarrollo interno del país. La negociación y los cambios sucesivos en las relaciones empresarios-gobierno, son posibles en gran medida debido a la hegemonía alcanzada por una élite de empresarios que detenta la dirección del

⁷¹Concheiro, Elvira y otros, El poder de la gran burguesía, p. 43.

CCE y logra imponer sus puntos de vista, tanto al conjunto del empresariado, como a importantes sectores de las clases medias, vía los medios de comunicación.

Por otra parte, la coincidencia entre proyectos del CCE y grupo gobernante, es factor que acelera las reformas estatales, reforzado por la capacidad de influencia de dicha dirigencia sobre el conjunto del empresariado -demostrado, por ejemplo, en el control de precios a partir de la firma del primer pacto, en diciembre de 1987-. El ascenso político del empresariado coincide con el descenso del populismo que vertebró al sistema político desde la Revolución y que suponía la organización corporativa de los sectores populares (obreros, campesinos, burócratas) como base del partido oficial y del mismo Estado. También se dan las políticas de contención salarial, disminución del empleo, reducción del gasto público en asistencia social y la voluntad presidencial de abandonar las formas políticas del Estado de bienestar. El nuevo discurso oficial responsabiliza al individuo de sus logros y desacredita al paternalismo estatal como solución de los problemas sociales, así ellos se liberan de responsabilidades.

"El fin del corporativismo, por otro lado, constituye desde hace algunos años una reiterada demanda del sector empresarial, que busca eliminar de la negociación sindical a la intermediación del movimiento obrero organizado oficial y sus contrapartes independientes, así como sacudirse la camisa de fuerza de los contratos colectivos, como camino para la 'flexibilización salarial'. En este sentido, se han producido cambios importantes en el discurso gubernamental -en particular en el del presidente de la república-, y en los intentos por 'modernizar' al partido oficial, todavía controlado en muchos aspectos por viejos líderes surgidos de estos pactos tradicionales."⁷²

Es difícil confirmar el reemplazo mecánico de las bases, pero es evidente que en los últimos años, los empresarios constituyen una fuente importante de apoyo y legitimidad para el gobierno y ambos sectores se refuerzan de manera recíproca a través de distintas tareas. Por ello, algunos analistas plantean el desplazamiento del corporativismo basado en el control de los sectores obrero, campesino y popular, a un neocorporativismo más acorde con la toma de decisiones en base a permanente negociación entre gobierno e importantes grupos empresariales.

⁷²Garrido, Celso y Cristina Puga. "Transformaciones recientes del empresariado mexicano", Revista Mexicana de Sociología, núm. 4/95, p. 53.

b) Relaciones cuadros políticos-sociedad. Para entender el papel que juega la sociedad dentro del sistema de botín, hay que analizar sus relaciones con los cuadros políticos. Desde la época porfirista, en el seno de las altas esferas de la sociedad mexicana, el puesto político se convirtió en objeto de envidia y prestigio, formar parte de la élite gobernante era un bien preciado, pues se ingresaba al sistema de botín; la estabilidad política era vista como condición previa, necesaria e indispensable, del crecimiento económico y material. De hecho, durante mucho tiempo la preocupación central de los líderes mexicanos ha sido más el poder y la estabilidad que la transformación estructural. Con el fin de la **lucha armada generalizada** se da paso a la **lucha política** que se convirtió en una manera de llegar al poder.

Desde 1928 con la creación del PNR y hasta la llegada del PAN a las gubernaturas de Baja California, Chihuahua, Guanajuato y Jalisco, y la escisión interna que originó al PRD, el PRI adquirió la forma de partido oficial absolutamente dominante y responsable en parte de la unidad y estabilidad que llegaron a ser considerados el sello del sistema político mexicano, hasta el año 2000. La solución de la crisis política y el inicio de la estabilidad institucional sentaron el prerequisite vital para que México se comprometiera por el rumbo del desarrollo económico.

No obstante para entender las repercusiones sociales y políticas es necesario partir de una perspectiva analítica en cuanto a la forma y el hecho mismo del cambio económico en México. Independientemente de que la revolución haya sido o no causa o acontecimiento crucial para precipitar la transformación económica, es verdad que la economía mexicana experimentó profunda evolución desde 1940. Junto con la aceleración del crecimiento, sobrevino una transformación de la estructura de producción, la contribución de la industria de manufacturas y el comercio ascendieron, mientras que la de la agricultura disminuyó.

Esta transición impactó la composición y distribución sectorial de la fuerza de trabajo. La proporción de **individuos ocupados en la agricultura** descendió, generó grave problemática de sobrepoblación y todas sus consecuencias en las metrópolis. Al mismo tiempo, el porcentaje de **trabajadores empleados en la industria** se elevó. La agricultura mexicana es de uso intensivo de mano de obra, en cambio la industria se caracteriza por el uso intensivo del capital. Este patrón industrial que emplea mucha tecnología y poca mano de obra, es típico de las **economías**

de desarrollo tardío, que tienden a importar tanto procesos como materias primas industriales de los países más desarrollados.

Es natural que los procesos combinados de crecimiento económico, industrialización y crecimiento demográfico, hayan impactado profundamente la estructura de clases del país. La **clase alta** es muy pequeña, hasta 1996 de acuerdo a la revista Forbes, quince eran los individuos o familias que tenían en sus manos la economía nacional (en billones de dólares): 1) **Carlos Slim Helú** -negocios diversificados-, 6.1, 2) **Alejo Peralta** -manufactura, telecomunicaciones-, 2.5, 3) **Emilio Azcárraga Milmo** -medios-, 2.0, 4) **Alberto Bailleres** -minería, servicios financieros, inversiones-, 1.8, 5) **Bernardo Garza Sada** -negocios diversificados-, 1.5, 6) **Alfonso Romo Garza** -tabaco, semillas vegetales, inversiones-, 1.4, 7) **Jorge Larrea** -minería-, 1.4, 8) **Familia Aramburuzabala** -cerveza-, 1.4, 9) **Lorenzo Zambrano** -cemento-, 1.2, 10) **Eugenio Garza Lagüera** -banca, bebidas-, 1.1, 11) **Roberto González Barrera** -alimentos y banca, llamado el rey de las tortillas-, 1.1, 12) **Isaac Saba Raffoul** -negocios diversificados-, 1.1, 13) **Jerónimo Arango** -vendedor al menudeo-, 1.0, 14) **Familia Autrey** -acero y distribuidor de productos farmacéuticos-, 1.0 y 15) **Ricardo Salinas Pliego** -vendedor al menudeo, medios de comunicación-, 1.0.

Ya para el año 2000, la misma revista Forbes, en su artículo "200 Global Billionaires", sólo menciona a: 1) **Carlos Slim Helú**, 7.9 billones de dólares, 2) **Lorenzo Zambrano y familia**, 2.1 billones y 3) **Eugenio Garza Lagüera y familia**, 2 billones. Un análisis comparativo, muestra que en sólo cuatro años, la lista se redujo enormemente y la concentración del capital, se agudizó. Pero también, que el auge de los grandes capitales, está relacionado con el periodo salinista.

En julio de 1998, el Secretario de Sedesol, Esteban Moctezuma Barragán declara que en México el 26.3% de los mexicanos vive en pobreza extrema y que existen tres tipos de desigualdad: la social, la regional y la de género. En el norte del país, incluido el Distrito Federal, se genera alrededor del 85% del Producto Interno Bruto (PIB), en el sur apenas el 15% restante. Manuel Stephens de El Nacional, declara:

"Cuando una política económica es acertada, ésta se refleja de inmediato en el mejoramiento y elevación de las condiciones de vida del pueblo. Cuando una política económica es todo lo

contrario, ésta se manifiesta desde luego en la concentración indiscriminada de la riqueza en unos cuantos, lo que efectivamente nos está sucediendo a los mexicanos. ...La llamada 'modernización' de México, sólo ha reportado espléndidas fortunas a los menos y lastimosos infortunios a los más, cuando una 'modernidad' -lo que quiso hacer del país la revolución- debiera entenderse como mayor bienestar social y familiar y hacer realidad una vida digna y decorosa para el pueblo mexicano. Y, lamentablemente, nada ha sido así."⁷³

Stephens retoma datos de la Comisión Económica para América Latina (Cepal) que contrario a la declaración de Moctezuma Barragán, señala que en México hay 45 millones de mexicanos en extrema pobreza y si el total de mexicanos es aproximadamente 92 millones, entonces representa casi el 50% y no el 26.3% mencionado. También utiliza información de la revista Expansión, órgano empresarial y dice que de los 100 empresarios más ricos de México, 50 acumulan 185 mil millones de dólares, o sea el 45% del PIB. De acuerdo a los activos, son 12 los superricos y sus fortunas suman 138 mil 656 millones de dólares, ellos son:

1) **Roberto Hernández y Alfredo Harp** -Banamex-, 28 mil, 2) **Eugenio Garza Lagüera** -Bancomer y Fomento Económico Mexicano-, 27 mil 500, 3) **Adrián Sada** -Serfin y Vitro-, 19 mil, 4) **Carlos Slim Helú** -Inbursa, Grupo Carso y Telmex-, 18 mil, 5) **Antonio y Adolfo del Valle Ruiz** -Bital, Camesa y Química Pennwalt-, 9 mil 400, 6) **Lorenzo Zambrano** -Cemex-, 9 mil 100, 7) **Dionisio Garza Medina** -Grupo Alfa-, 5 mil 500, 8) **Roberto González Barrera** -Banorte, Banpaís y Grupo Maseca-, 4 mil, 9) **Alfonso Romo** -La Moderna, Comercial América-Asmex-, 4 mil 400, 10) **Eduardo Carrillo Díaz** -Banca Promex-, 4 mil 256, 11) **Jorge Larrea** -Grupo México-, 3 mil 800 y 12) **Emilio Azcárraga Jean** -Grupo Televisa-, 3 mil 800. Estas cifras están expresadas en millones de dólares.

Paradójicamente, el Presidente de la República declara el mismo 14 de julio de 1998, "Así, en 1996, tuvimos ya un crecimiento del producto interno bruto, algo superior al 5 por ciento, y empezamos también, por fortuna, la recuperación de los empleos que habíamos perdido el año anterior. ...Con el mismo esfuerzo y con gran perseverancia, en 1997 logramos que nuestra economía creciese al 7 por ciento, el crecimiento más alto en 16 años. ...Si bien es cierto que hemos logrado despetrolizar nuestra balanza de pagos y aún el crecimiento de la economía, los

⁷³Stephens, Manuel, "¿Qué hacer con los ricos ricos?, El Nacional, 14 de julio de 1998, p. 20.

ingresos del gobierno mexicano, dependen todavía, en buena medida, de la venta del petróleo. ...Hoy, en vez de nueva crisis y recesión, México seguirá creciendo porque hemos podido y hemos sabido reaccionar responsable y oportunamente para absorber los choques externos."⁷⁴

Cifras publicadas en el presente año, basadas en resultados del 2000, por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, revelan la agudización de éste problema. El comité, integrado con investigadores de: el Consejo Nacional de Población, El Colegio de México, la Universidad Iberoamericana, la Secretaría de Desarrollo Social, la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el Centro de Investigación y Docencia Económica y la Presidencia de la República, planteó que los niveles de pobreza del país en el 2000 –basados en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, elaborada por el INEGI- muestran que la situación es muy grave⁷⁵, pues mientras el 53.7% de los mexicanos se encuentran en niveles de pobreza de patrimonio, otro 24.2 padecen extrema pobreza y sólo obtienen un ingreso de 15.4 y 20.9 pesos diarios, insuficiente para cubrir las necesidades básicas.

Los investigadores clasificaron a la pobreza en tres: **pobreza alimentaria** (ingreso insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, de 15.4 pesos en áreas rurales y 20.9 pesos diarios en área urbana; 24.2% de la población se encuentra en estas condiciones); **pobreza de capacidades** (todos aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, educación y salud; el 31.9% de la población) y **pobreza de patrimonio** (hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público; abarca el 53.7% de la población). Las mediciones hechas por dicho Comité, revelan que la pobreza en México, es de 53.7 millones de mexicanos, dicha cifra supera las mediciones internacionales de la ONU, el Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que ubicaron los índices de pobreza en: 10.9, 17.9 y 39 millones, respectivamente.

⁷⁴Zedillo Ponce de León, Ernesto, "Investigación científica y tecnológica, esencial para el desarrollo nacional", El Nacional, 14 de julio de 1998, p. 10.

⁷⁵Con lo cual se reconfirma la teoría de Stephens de que Cuando una política económica es acertada, se percibe calidad en la vida de los pueblos y cuando se da lo contrario, se observa una concentración indiscriminada de la riqueza.

Como lo reflejan los datos anteriores, el patrón de crecimiento de México tiende a exacerbar la mala distribución del ingreso. A pesar de los impulsos retóricos de la revolución, las **clases sociales mexicanas** no comparten equitativamente los beneficios del crecimiento económico, se da un panorama de disparidades pronunciadas y crecientes. Uno de los mecanismos de mayor importancia en toda estructura social es el **sistema educativo**. En México un compromiso primordial de la ideología revolucionaria se refiere a la expansión de las oportunidades educativas como medio para incrementar la movilidad social, ampliar la oferta nacional de recursos humanos capacitados y crear una sociedad más justa, estas metas se alcanzan relativamente.

La revista Rompan Filas retoma datos interesantes del censo de 1990, que plantean:

- Cerca del 63% de la población mayor de 14 años no terminó su educación básica.
- Las nuevas generaciones son mucho más educadas que las anteriores, mientras sólo 13% de los individuos mayores de 59 años terminaron su educación básica, más de la mitad de la población joven -entre 15 y 29 años-, la concluyó.
- Sólo 5.3% de la población joven es analfabeta, mientras que en los mayores de 59 años el índice se eleva a 35%.

Para complementar esta información, se presenta el siguiente cuadro.

REZAGO EDUCATIVO POR RANGO DE EDAD*

Nivel Educativo	15-29 años	30-59 años	60 y más años	SUMA
Analfabetas	1,264,620	3,149,254	1,747,788	6,161,662
Sin Primaria	3,452,221	6,543,799	1,798,842	11,794,862
Sin Secundaria	7,098,080	5,333,123	771,189	13,202,392
Sin Educación Básica	11,814,921	15,026,176	4,317,819	31,158,916
Población total	23,898,078	20,724,640	4,985,158	49,607,876
% de Rezago	49.4%	72.5%	86.6%	62.8%

Fuente: Revista Rompan Filas, René González Cantú, información retomada del XI Censo de Población y Vivienda, 1990.

En el documento que publicó la Sedesol en julio del presente año, podemos observar que, de acuerdo al nivel de pobreza y subclasificándolos en no pobres y pobres, los porcentajes de población que no completaron la edad primaria o que son analfabetas, se duplican, triplican y en

los casos más graves: nivel 3 de las personas de 15 años y más analfabetas y de jefes de hogar analfabetas, los porcentajes se cuatriplican.

NIVELES DE POBREZA EN LOS HOGARES MEXICANOS, AÑO 2000

Concepto	Pobreza nivel 1		Pobreza nivel 2		Pobreza nivel 3	
	No pobre (%)	Pobre (%)	No pobre (%)	Pobre (%)	No pobre (%)	Pobre (%)
Personas de 15 años y más con Primaria Incompleta	23	55.9	18.5	41.2	16.5	38.2
Personas de 15 años y más analfabetas	6.4	23.9	4.3	15.7	3.4	14.2
Jefes de hogar con primaria incompleta	30.7	66.5	24.8	52.3	22.1	49.1
Jefes de hogar Analfabetas	8	27.8	5.6	18.8	4.3	17.3

Fuente: Documento emitido por el Comité Técnico para la medición de la pobreza, julio del 2002.

Los otros niveles del sistema educativo mexicano -preparatoria y licenciatura-, únicamente contribuyen a mantener e incluso reforzar las barreras interclasistas. La Escuela Nacional Preparatoria, en teoría, sigue siendo baluarte de la élite nacional, la masificación provoca deterioro en los niveles del conocimiento y por lo tanto menor oportunidad de reclasificarse en la escala social. La educación universitaria se mantiene reservada a una fracción muy pequeña de la población, esto aunado a la crisis y a la implementación de educación tecnócrata, los niveles superiores difícilmente puede constituirse en vía de movilidad social.

De todas las universidades, la más importante desde cualquier punto de vista, había sido la Universidad Nacional Autónoma de México, se consideraba piedra angular del sistema educativo mexicano; hasta antes de los sesenta, ser egresado de la UNAM equivalía a formar parte de un club educativo exclusivo, ahí se formaron prácticamente los dirigentes políticos del país -hasta la generación de Salinas de Gortari-, al igual que otras universidades mexicanas, la UNAM no ofrecía grandes oportunidades para los hijos de la clase trabajadora (obrera). En la medida en que la Universidad abría oportunidades de movilidad social, era para los hijos de comerciantes y empleados, que entonces accedían a las profesiones. En términos generales, la UNAM no

contribuyó de manera importante a la flexibilización de la estructura social del país; al contrario, confirmó y acentuó el sistema de distinción de clases. Actualmente se da la masificación en la educación, lo que no implica una mayor movilidad social real, la polarización de la vida nacional aunada a la crisis general, acentúan más esta distinción de clases y la institución pierde credibilidad y aceptación a nivel general.

Así, el proceso del crecimiento económico de México, el milagro mexicano, conduce a la **transformación básica de algunos aspectos de la sociedad**, sobre todo en relación a la **distribución sectorial de la fuerza de trabajo** y a la **composición de las clases sociales**, pero al mismo tiempo esas tendencias coinciden con **crecientes desigualdades** y poco hace el sistema educativo para mitigar tales efectos. Pablo González Casanova afirma en su texto *La Democracia en México* que entre el 50 y 70 por ciento de la población mexicana es marginal a la vida nacional y no recibe casi ninguno de los beneficios del crecimiento, pese a proporcionar gran parte de la fuerza de trabajo y de los recursos necesarios para el mismo. Los frutos del desarrollo los cosecha el resto privilegiado de la población que constituye aproximadamente el 17%. González Casanova llamó a este fenómeno **colonialismo interno** y constituye los cimientos sociales del **régimen político autoritario mexicano**.

Desde fines de los sesenta, Juan J. Linz propuso en su texto *Teoría del régimen autoritario* una innovadora⁷⁶ definición del autoritarismo político como forma de gobierno empírica y conceptualmente distinta de la democracia y el totalitarismo:⁷⁷ Linz establece la distinción en los siguientes términos: "los regímenes autoritarios son sistemas políticos con un pluralismo político limitado no responsable: sin una ideología elaborada y directora (pero con una mentalidad peculiar) carentes de una movilización política intensa o extensa excepto en algunos puntos de su evolución; y en los que un líder (o si acaso un grupo reducido) ejerce el poder dentro de límites formalmente mal definidos, pero en realidad bastante predecibles". Cabe aclarar que la utilización del término autoritarismo es en sentido meramente de categoría analítica, de norma o peyorativo. Tratando de identificar un prototipo el modelo se puede aplicar al México contemporáneo, al hacer las adecuaciones pertinentes.

⁷⁶Que innova, que altera las cosas introduciendo novedades.

⁷⁷La **democracia**, se caracteriza por un pluralismo libre y abierto. El **totalitarismo**, por un Estado que ejerce dominación total sobre la sociedad.

El **pluralismo limitado** se refiere a la competencia activa por el poder político pero el acceso a esa competencia está efectivamente restringido, sólo se da un **desafío simbólico**, predomina el PRI y hasta algunos partidos llegan a brindar su apoyo al candidato presidencial priísta. Igualmente, en la Cámara de Diputados la resistencia que los portavoces de diversos partidos hacen a las propuestas gubernamentales es mínima, mientras que los representantes priístas por lo general votan unánimemente con el Ejecutivo, lo que empieza a cambiar relativamente en la actual legislatura debido a su composición heterogénea y que en bloque son mayoría opositora, resultado de las elecciones federales de 1997.

La lucha por el poder se limita a los partidarios del régimen, al círculo conocido como **familia revolucionaria**. Sin embargo, dentro de estos límites, existe verdadera competencia, tan es así, que la escisión interna del PRI, generó al PRD, pues "La propuesta democratizadora se tornó, sin embargo, en una posibilidad real en la primavera de 1986, cuando Rodolfo González Guevara se reunió de nuevo en Madrid con el ex embajador de México ante Naciones Unidas, el también abogado Porfirio Muñoz Ledo, y ahí convinieron de manera formal en la necesidad de encauzar 'un movimiento dentro del Partido, a fin de promover una mayor participación de las bases en la discusión y toma de decisiones partidistas', esfuerzo al que no dudaban se sumarían muy pronto otros priístas"⁷⁸

El proceso político consiste en una lucha sin tregua entre facciones y camarillas y no entre los sectores priístas, es decir, entre los grupos ligados por lazos de lealtad a un líder específico (o gallo), quien a cambio de apoyo les permite ingresar al sistema de botín. Ocasionalmente las camarillas comparten una serie de preferencias en cuanto a opciones políticas, que las sitúan a la izquierda o a la derecha del espectro político, aunque siempre expresan su apego a los preceptos de la revolución y de hecho el **lazo esencial que los une es más bien personalista e instrumental** que ideológico.

Así es como los políticos adquieren las etiquetas de sus líderes, este tipo de vínculo es muy similar al de los antiguos caudillos. Desde principios de los años cuarenta, la lucha entre camarillas se resuelve a través de la negociación y el equilibrio y no como se acostumbraba, por la eliminación o aniquilamiento de las facciones contendientes. Por lo tanto, la competencia es

⁷⁸Garrido, Luis Javier, *La ruptura*, p. 17.

continua, los grupos más poderosos obtienen puestos en el sector público donde tratan de maximizar su influencia y los nombramientos en el gabinete son generalmente considerados como indicador de la distribución de fuerzas prevaleciente en determinado momento.

Con respecto a la **mentalidad frente a ideología**, la revolución mexicana generó un conjunto de doctrinas que originaron consignas para la posteridad. Plasmados en la Constitución de 1917, los preceptos son: no reelección, reforma agraria (Artículo 27), derechos de los trabajadores (Artículo 123), y separación de la Iglesia al Estado (Artículo 3, y otros); además, la doctrina revolucionaria incluye otros principios: nacionalismo, liberalismo político, tolerancia racial y religiosa, justicia social, responsabilidad del Estado en la economía y prestigio internacional. Aunque estas metas en su mayoría son consistentes entre sí y a pesar de que los altos funcionarios públicos por regla general les rinden cotidiano homenaje, muestra de ello es la correspondencia oficial que lleva impreso el lema *sufragio efectivo-no reelección*, todas esas doctrinas no constituyen, en sentido estricto del término, una ideología⁷⁹, se trata más bien de una profesión de fe no escrita, de un conjunto de presupuestos vagos que sólo responde a situaciones específicas.

Al igual que el régimen autoritario prototipo, México muestra un **grado relativamente bajo de movilización política**. Es cierto que hay momentos de intensa movilización de masas, como las marchas que llegan a convertir el centro histórico en estacionamiento público o campo de batalla, pero finalmente no logran solucionar las problemáticas pues no hay verdadero compromiso con el movimiento. Paradójicamente, el pueblo respalda al sistema político, pero más como aceptación pasiva que como apoyo activo y entusiasta. Dos razones fundamentales contribuyen a explicar esta situación:

a) el enorme tamaño de la **población marginal** que incluye a los indígenas, estrato prácticamente aislado de la lucha política nacional, esta población es la más desposeída, social y económicamente, por lo que su capacidad para articular demandas efectivas al sistema es casi nula, lo vemos con el caso Chiapas; por ello, el sistema no tiene que afrontar desafío alguno de a quienes más beneficios reportaría un cambio estructural.

⁷⁹Ideología, conjunto coherente y sistemático de ideas, creencias y conceptos, que puede o no poseer o carecer de validez científica y que es peculiar a un grupo social (nación, clase, partido, etc.) al que proporciona una explicación racional y satisfactoria de la realidad social y del medio que lo rodea, a la vez que orienta el comportamiento de sus miembros.

b) resultado de la baja movilización, se da el carácter y la tasa de participación en las elecciones presidenciales, la victoria del candidato presidencial es conocida de antemano, las elecciones pueden considerarse demostraciones de apoyo al régimen, más que ocasión para que el pueblo elija el liderazgo nacional. Así también, los electores favorecen en mayoría al candidato oficial, pero la concurrencia a las urnas es baja, por lo cual parte de la abstención representa oposición activa al régimen, pero un porcentaje alto de la votación, si no es que casi toda, refleja una obediencia pasiva o el voto del miedo.

"Así pues, la revolución y su herencia, proporcionan al sistema un manto de legitimidad y las instituciones sociales -en particular, las escuelas- refuerzan constantemente el mensaje. Los mexicanos toleran el sistema en buena medida porque se les enseña a tolerarlo y porque están entrenados para ello. Los líderes políticos mexicanos, tal vez porque reconocen la apatía del público y lo estrecho de la base sobre la cual descansa el régimen, tratan constantemente de ensanchar la base electoral del sistema a través de una serie de esfuerzos periódicos de movilización y de campañas de organización, por lo que se puede considerar un régimen inclusivo. No cabe duda que el objetivo último de esta estrategia es la manipulación, como su propósito es limitar y controlar las demandas al sistema, se trata de moderar las presiones populares y no precisamente de estimular el apoyo popular a iniciativas de naturaleza redistributiva. Si bien es cierto que el régimen mexicano intermitentemente recurre a la represión y a menudo a la intimidación de sus opositores, de todos modos se funda principalmente en la incorporación y en la cooptación."⁸⁰

En México, el ejército está claramente subordinado al Poder Ejecutivo, más concretamente al Presidente de la República, por Ley es el jefe de las fuerzas armadas, lo que puede entenderse como un régimen autoritario más acabado, pues superó la fase de tensión generada por la disputa del poder entre militares y civiles. El partido autoritario (PRI) es obviamente una institución de primer orden, bien organizado y ejerce un monopolio de funciones, es visible y valioso como instrumento de legitimación, pero sobre todo como de cooptación y control para lo cual dispone de considerables recursos económicos. Pero no es ni el escenario de la toma de decisiones clave, ni una vía para llegar al poder, sería incorrecto afirmar que en México el partido domina al gobierno, probablemente sea más bien lo contrario; por ello la referencia es al *régimen*

⁸⁰Smith, Peter H., *Los laberintos del poder*, pp. 67-68.

tutelar o autoritario, y no como unipartidista o de partido dominante. El partido es elemento central del sistema político.

Un régimen autoritario desempeña un papel económico activo: interviene y, hasta cierto punto, controla la economía sin llegar a dominarla completamente. Por referencias anteriores y de acuerdo a la Constitución, El Estado en México crea las condiciones necesarias para regir la economía y paradójicamente sirve como fuente de empleo, lo que lleva a la expansión burocrática que amplía las posibilidades para el **compadrazgo, nepotismo, prebendas, etc.**, como corresponde a las premisas de la política de camarillas. Así también, el gobierno mexicano juega un papel fundamental en la inversión a nivel nacional; además del gasto que se ejerce directamente a través de las oficinas federales y de las Secretarías de Estado, asigna una partida considerable del presupuesto a multitud de organismos especiales y empresas estatales. Y al dirigir las instituciones de crédito más importantes -principalmente Nacional Financiera- le permite ejercer considerable influencia sobre la actividad económica, a través del control sobre la política crediticia.

Para concluir, México desarrolló un régimen autoritario, no legítimo y muy poderoso, en este sistema los cargos públicos pueden además significar para quienes los ocupan ganancias económicas sustanciosas, debido a las recompensas que reportan, los cargos políticos representan un bien muy preciado, por lo cual, la composición de las élites constituye necesariamente una dimensión central en cualquier clasificación o tipología de regímenes autoritarios que se intente hacer. Los cambios en la composición de las élites pueden ser resultado de variaciones operadas en factores económicos, sociales o políticos. El cambio económico ocurrido en México en el siglo XX provoca ante todo crecimiento, industrialización (intensiva en capital), concentración de la riqueza, dependencia con respecto al extranjero, intervención estatal. Las **repercusiones sociales** de estos procesos incluyen la urbanización, la aparición de una burguesía nacional, la expansión de la clase media, el surgimiento de un proletariado urbano y la **confirmación de las diferencias de clases.**

V. FASE PROPOSITIVA

Las leyes no pueden purificar por sí solas la vida pública, las reformas legislativas ayudan en gran medida y éstas, se ven apoyadas por otros elementos del cuerpo político que, aun esforzándose por reflejar lo mejor de la conciencia pública, no pueden adelantarse mucho a ésta. La evolución de los partidos políticos, el desarrollo de las comunicaciones, la generalización de la educación, la formación de funcionarios independientes y capacitados cuya selección se haga exclusivamente en atención a méritos, la prosperidad nacional fundamentada en la libre competencia mercantil e industrial, postula, entre otras cosas, un cierto nivel de honestidad nacional, el desarrollo de la integridad profesional, el interés por las asociaciones de carácter voluntario y la propagación por parte de las mismas del nivel de integridad profesional, todo ello, contribuirá al abatimiento de la corrupción.

Las medidas disciplinarias pueden clasificarse en generales, preventivas y punitivas; pero una de las más eficaces para combatirla es la opinión pública, ningún gobierno puede permitirse el lujo de mostrarse complaciente con ella si el público no está dispuesto a aceptarla, por ello, la importante misión de la opinión pública es, vigilar el interés público y exponerlo. Existe también la imperiosa necesidad de transparentar las elecciones, limitando los gastos y aportaciones individuales; si se consigue realizar esto de manera efectiva, se controlará una de las principales fuentes de corrupción. Otra arma poderosa es un poder judicial independiente. Existe la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pero hay un profundo abismo entre la formulación de leyes y su estricta observancia en la práctica.

En relación con la función pública, llaman la atención algunos aspectos, como: la selección y formación de los funcionarios, el mantenimiento y observancia de ciertas normas y tradiciones, la distribución adecuada de competencias, la delegación de funciones precisa y clara; la necesidad de que los funcionarios sean bien remunerados y vivan decorosamente, pues estas elementales exigencias a veces descuidadas, propician la proliferación de la corrupción. Todos los procedimientos punitivos -investigación, instrucción y juicio- deberán ser sustanciados de manera rápida, efectiva, independiente e imparcial. Por un lado, es esencial que la opinión pública se dé cuenta que el gobierno no trata de proteger a un ministro o a un funcionario; por otra parte, es

importante que los funcionarios tengan la certeza de que se hará justicia. Para realizar las oportunas investigaciones y llevar al cabo el adecuado control, se creó la Secretaría de la Contraloría, el inconveniente es que depende del ejecutivo.

El incremento de los debates políticos y de otras actividades del gobierno, abren las puertas y permiten mayor participación pública en los procesos sociales, económicos y políticos, lo cual pretende eliminarla, cuanto más públicos se vuelvan los asuntos gubernamentales más disminuirá ésta. Si se fomenta la autonomía de los subsistemas del Estado, lo cual se podría lograr mediante un eficaz sistema de servicio civil o de méritos y ampliar la participación política de las bases, se reforzaría la autonomía y el papel del Congreso democratizando las organizaciones corporativas. Reforzar las organizaciones sociales, reducir el papel tutelar del Estado y disminuir la dependencia de las mismas, así como fomentar la participación popular en las organizaciones, ya que éstas deben tener la capacidad de responder a las demandas de sus miembros.

Lo deseable es que el Servicio Civil de Carrera se formalice en los ámbitos del Gobierno Federal, Estatal y Municipal; en primer término, deberá tener como finalidad inmediata, otorgar a los servidores públicos un alto grado de seguridad económica y una eficaz protección jurídica especial, con el fin de crear en él responsabilidad en el ejercicio de sus funciones y de sus poderes discrecionales. Uno de los aspectos más importantes de las legislaciones que establecen el Servicio es prever el otorgamiento de medios, tendentes a perfeccionar la competencia técnica del servidor público en todos los niveles, pues lo deberá conducir a ejercitar responsablemente sus facultades discrecionales y responder a la confianza pública depositada en él, conservar y fortalecer el Estado de Derecho y un Gobierno de Leyes y de Instituciones será uno de los mayores retos a enfrentar en México.

La Administración Pública utiliza cada vez más técnicos profesionales en cuestiones administrativas y aprovecha sus conocimientos. Esto, es justificable, pues la modernización administrativa depende en gran medida de los conocimientos técnicos, industriales, económicos y científicos, por lo que sería imposible que una Nación alcanzara un alto grado de desarrollo en su Administración Pública sin el concurso de estos conocimientos y de profesionales especializados. Pero también es cierto que la modernización del aparato administrativo del Estado no sólo es cuestión técnica y de ciencia, sino de ideología, de juicio político, de sentido común y de

inteligencia social. Por ello, los juicios de los expertos serán siempre muy valiosos y deben tomarse en cuenta, pero se deben evaluar responsablemente y la decisión final será siempre un campo reservado a la política. El Servicio Civil de Carrera tendrá que contemplar estas distinciones, a fin de preparar y contar con un grupo de expertos y técnicos en la administración y de servidores públicos capaces de administrar y ejercitar con eficiencia las decisiones políticas.

El Estatuto de los servidores públicos tendrá que regular las facultades discrecionales de tal manera que no inhiba la iniciativa y creatividad del funcionario. Muchas veces no podrá exigírsele que informe su cometido profesional de alta seguridad nacional o problemas críticos en cuestiones monetarias y financieras pues éstas, podrían perjudicar más que ayudar en caso de que se revelaran por presiones de grupos sociales o de partidos políticos. La razón de Estado exige cierta confidencialidad en algunos problemas de la administración pública y por ello, algunas veces será justificable el silencio administrativo; como resultado del más alto ejercicio de la responsabilidad del servidor público y del mejor uso de una facultad discrecional.

El Estatuto del Servicio Civil de Carrera, no debe limitarse a otorgar un alto grado de seguridad económica y una protección jurídica especial, sino además, asegurar plenamente los principios de responsabilidad del ejercicio de la función pública y el total compromiso con los grandes intereses nacionales. Su establecimiento en México contribuiría a: democratizar la función pública, perfeccionar el principio de legalidad administrativa, reforzar la responsabilidad de los funcionarios y acrecentar la confianza del gobernado para con su Administración Pública.

Resulta lógico que el servidor público se constituya en la pieza clave de la modernización de la Administración Pública Mexicana; sólo cuando goce de estabilidad en su empleo, seguridad económica, permanente capacitación, márgenes amplios de libertad y creatividad y acrecentada responsabilidad en el ejercicio de su función, será posible llegar a niveles superiores de eficiencia en esta materia. Modernizarla, constituye uno de los retos más importantes, pues implica que la administración sea sensible a las grandes transformaciones políticas y coadyuve al eficaz cumplimiento del interés social y general. También implica su decidida intervención en la importante y creciente participación de los grandes núcleos de la población; obtener mayor transparencia del ejercicio administrativo y mayor conjunción entre el servidor público y el administrado.

De ejercerse en México el Servicio Civil de Carrera, se daría, un paso más en la tarea transformadora y modernizadora de la Administración Pública Mexicana. Este planteamiento significa que es una cuestión política, aunque su aplicación material sea administrativa, pues de lo que se trata, en última instancia, es de alcanzar una administración ejecutora del interés nacional identificada con las causas sociales de la población y con los más altos intereses regulados por el Derecho y las Instituciones Públicas; se puede afirmar que en el actual Estado mexicano predomina el Sistema Evolucionado de Botín, ya que no hay profesionalismo que se respete.

V.1. Servicio Civil de Carrera

Se puede definir al Servicio Civil de Carrera como un sistema que surge en la administración pública de los países desarrollados para encargarse del personal que presta sus servicios al gobierno, algunos países representativos de estos son: Francia, Inglaterra y Estados Unidos. Adriana Hernández Puente señala la existencia de tres tipos de organización de personal: 1) Sistema Evolucionado de Botín, 2) Servicio Civil Limitado o Incipiente y 3) Servicio Civil de Carrera.

Con respecto al Sistema Evolucionado de Botín plantea: "...Dentro de este concepto se han clasificado aquellos sistemas de organización de personal que carecen de disposiciones legales sobre la profesionalización de su burocracia, o cuando menos, de políticas o lineamientos orientados en este sentido. En vez de ello, se basan en prácticas viciadas tendientes a hacer prevalecer el nepotismo, la recomendación, la recompensa personal o el agradecimiento por los servicios prestados. Los puestos o posiciones políticas o administrativas se otorgan en función de alguna de estas condiciones, sin más limitación, requisito, u oposición."⁸¹ El sistema evolucionado de botín, es un sistema de organización del personal público en el que se da un mínimo de requisitos de ingreso y ascenso establecidos.

⁸¹ Hernández Puente, Adriana, Administración y Desarrollo de Personal Público, p. 373.

El Servicio Civil Limitado o Incipiente es "...un sistema de administración de personal público en el que existen lineamientos generales a seguir en todos sus procesos y una estructura central que los vigila o supervisa. Esto significa que en las funciones de selección, ascenso, capacitación, etc. se han definido políticas generales de funcionamiento y límites a los altos niveles de autoridad burocrática".⁸² En estas circunstancias, prevalecen prácticas propias del sistema de botín como el dedazo, nepotismo y compadraje, pues se tienen ciertas normas para administrar, pero son tan generales que permiten subsistir las conductas referidas. El Servicio Civil de Carrera es "...un sistema centralizado de administración del personal público o al servicio del Estado, al que se ingresa por rigurosa selección y se asciende previa capacitación y examen hasta los niveles técnico-administrativos más elevados".⁸³

COMPARATIVO DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS TRES SISTEMAS DE ORGANIZACIÓN DE PERSONAL PÚBLICO

SERVICIO CIVIL DE CARRERA	SISTEMA EVOLUCIONADO DE BOTÍN	SERVICIO CIVIL LIMITADO
Centralización de normas y políticas	Ausencia de disposiciones legales o de voluntad para acatarlas	Existencia de lineamientos generales y de una estructura central supervisora
Ingreso por rigurosa selección	Distribución vertical de posiciones políticas y administrativas	Existencia de requisitos de ingreso y ascenso que tienden a la profesionalización de personal
Ascenso previo de capacitación y examen	Institucionalización de prácticas viciadas como nepotismo, autoritarismo, recompensas partidistas y personalistas	Insuficiencia de recursos
Acceso a los niveles técnico-administrativos más elevados con criterios razonables	Acceso a altos niveles con criterios de acuerdo a la autoridad en turno	Persistencia de intereses particulares

Fuente: Adriana Hernández Puente, Administración y desarrollo de personal público, p. 376.

Wilburg Jiménez Castro, plantea que el servicio civil surge para contrarrestar las prácticas de nepotismo, recomendación y recompensa, se da énfasis al mérito y la idoneidad en el proceso administrativo del personal público. "La igualdad de oportunidades referida a la administración de personal de una empresa o institución, es la base filosófica sobre la que se establecen el

⁸²Op. cit., p. 375.

⁸³Ibidem, pp. 368-369.

'sistema de méritos' y la 'carrera administrativa', a través de los cuales el reclutamiento, la selección, los ascensos, las retribuciones y otros elementos administrativos de personal son aplicados, tomando en cuenta fundamentalmente las cualidades de los empleados y no por simpatías personales, razones de política, etc".⁸⁴

Miguel Duhalt Krauss plantea "...por Servicio Civil de Carrera, podemos entender un conjunto de normas legales, y de políticas y de procedimientos administrativos, basados en las técnicas de administración de personal más conocidas, para manejar los recursos humanos de la administración pública".⁸⁵ Asimismo, éste sistematiza de manera integral la administración del personal del sector público y tiene como finalidad vincular la obtención de los objetivos institucionales con la profesionalización y desarrollo de los mismos hasta su retiro. Así se garantiza:

1. La idoneidad entre el puesto vacante y el perfil del candidato.
2. La estabilidad en el empleo y
3. El desarrollo del personal, mediante la capacitación y el adiestramiento.

Características mínimas del Servicio Civil de Carrera

Wilburg Jiménez Castro, en su obra *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa*, plantea las cualidades de idoneidad y mérito como los rasgos característicos del servicio civil de carrera, pero también la implantación del mismo se dará no sólo por la implementación de técnicas administrativas, sino que la voluntad política es condición indispensable para poder establecerlo. Las *características mínimas* que cita, son:

1. Atraer, seleccionar, nombrar a los más capacitados.
2. Desarrollar el personal a su óptimo nivel.
3. Retener a los más capaces.
4. Separar a los negligentes, deficientes y deshonestos.
5. Asegurar el retiro oportuno y decoroso.

⁸⁴Jiménez Castro, Wilburg, *Introducción al estudio de la teoría administrativa*, p. 350.

⁸⁵Duhalt Krauss, Miguel, *La administración de personal en el sector público*, p. 66.

6. Contar con los respectivos organismos para cumplir con estos principios.
7. Plantear medidas transitorias, importantes para pasar de un sistema de personal a uno de méritos y de carrera, pues no sólo es cuestión de técnica, sino de política.

Duhalt Krauss, en su obra cita a Mosher y señala las siguientes *características del servicio civil de carrera*:

1. El comienzo del servicio en la juventud.
2. Un sistema rígido de requisitos individuales y de exámenes de ingreso.
3. La garantía de estabilidad de empleo y ascensos.
4. Promoción por grados, basada en el mérito comparativo, la antigüedad y la valoración del servicio prestado.
5. Mejoras económicas progresivas.
6. Programas concretos de formación y adiestramiento.
7. Beneficios accesorios, como el tratamiento de jubilación con la consiguiente compensación.
8. Una disciplina interna bastante rigurosa.⁸⁶

La Organización de las Naciones Unidas señala como *aspectos importantes para un Servicio Civil de Carrera* los siguientes:

1. Principio del mérito y la idoneidad.
2. Neutralidad política.
3. Clasificación de puestos.
4. Escala de sueldos justos y adecuados.
5. Pensiones y seguridad social.
6. Vacaciones y otras prestaciones.

Los instrumentos que la ONU recomienda, son: reclutamiento mediante exámenes objetivos; sistema planeado de ascensos; normas, derecho de apelación y consulta; y planeamiento de la

⁸⁶Op. cit., p. 68.

mano de obra y estadística de personal.⁸⁷ Una visión global de las diversas aportaciones, lleva a pensar que la aptitud y capacidad del individuo es en efecto el elemento básico en el servicio civil y que *el sistema de méritos debe reunir condiciones esenciales* como:

1. Ley que establezca el sistema de mérito.
2. Órgano central que la ejecute y controle las unidades descentralizadas.
3. Presupuesto que permita una política de alto nivel.
4. Clasificación de puestos basada en deberes, funciones y responsabilidades.
5. Plan de compensación uniforme.
6. Exámenes de competencia libre para el ingreso a todos los grupos.
7. Período de prueba subsecuente al nombramiento o ascenso.
8. Calificación del servicio.
9. Planes y programas de adiestramiento.
10. Promociones basadas en la aptitud.
11. Sistema de carrera administrativa.
12. Reglas uniformes para: horas laborables, permisos, edad de retiro, etc.
13. Certificación de la nómina de sueldos.
14. Disciplina.

Al analizar las conceptualizaciones de servicio civil, se puede concluir que a pesar de las diferencias de forma, se considera el sistema de servicio civil como un subsistema administrativo, basado en la administración científica del personal de acuerdo con el mérito y la idoneidad para obtener y mantener al personal en condiciones de aptitud y actitud que permitan realizar las funciones públicas con eficacia y eficiencia, a la vez que se ofrece un empleo digno, seguro y con posibilidades de desarrollo profesional, de tal manera que el servidor público satisfaga sus necesidades personales, todo dentro de un marco normativo claro y obligatorio tanto para la autoridad como para el personal de la institución. Ya que el personal público debe contar con amplia vocación de servicio y desarrollarla, no puede ser neutral, sino tener conciencia política profunda para lograr los objetivos de la administración pública, encaminados a la satisfacción de las necesidades sociales.

⁸⁷Ibidem, p. 74.

Principios del servicio civil de carrera

Mérito.- Conjunto de referencias sobre un servidor público que lo hagan merecedor de ascenso o estímulo, si las referencias son positivas; de lo contrario, se aplicarán las sanciones correspondientes.

Igualdad de oportunidades y trabajo justo.- Tomar en cuenta en igualdad de circunstancias los méritos del servidor público sin enaltecer las recomendaciones que en determinado momento pudieran tenerse para privilegiar al trabajador.

Vocación de servicio público.- Diligencia que el servidor público debe tener para cumplir con el principal propósito de la administración pública.

Desarrollo del personal.- Iniciativa del servidor público para elaborar proyectos, capacidad y adiestramiento acumulados en su trayectoria laboral.

Estabilidad y garantías del personal.- Sujeción a una relación laboral que permita al empleado la continuidad en la institución, independiente de los cambios de autoridades que se den.

Organización para aplicar estos principios.- Es decir, la institución o dependencia del sector público, debe contar con la estructura orgánica necesaria para planear, implantar y controlar el sistema de servicio civil.

Marco jurídico.- Conjunto de políticas y normas que regulen el Servicio Civil de Carrera en el sector público.

Según Duhalt Krauss, el Servicio Civil cuenta con nueve subsistemas que interactúan para lograr los objetivos del mismo; dichos objetivos son, que la administración y el desarrollo del personal se realice de forma adecuada, entendiendo a la función pública como el conjunto de actividades que se desarrollan en alguna área gubernamental, para servir a ésta dentro de las funciones específicas asignadas a cada servidor público y así cumplir con las tareas asignadas a cada institución por medio de la ley. Los subsistemas son:

1) *Subsistema de reclutamiento y selección,* su objetivo es atraer y ubicar al personal apto para cada puesto de la organización, de tal forma que el servidor público realice sus tareas de manera satisfactoria, tanto para él como para la institución. El reclutamiento, es la actividad que se encarga de atraer candidatos que reúnan las características requeridas para participar en el proceso de selección. Las fuentes de reclutamiento pueden ser: el personal de la organización

para promoverlo, los medios publicitarios, los centros educativos. El reclutamiento se inicia con una convocatoria. La *selección*, es el proceso por el cual se encuentra, a partir de los candidatos reclutados, al personal idóneo para el puesto adecuado, de acuerdo a los objetivos establecidos en la etapa de planeación. Es un proceso técnico basado en exámenes (de trabajo, psicológicos), entrevistas objetivas y examen médico, para cumplir los principios del servicio civil. Una vez realizada la selección, se debe dar la *inducción* al puesto, que consiste en proporcionar al trabajador los conocimientos generales sobre la organización y las actividades que va a desempeñar, así como introducirlo al ambiente de trabajo. Se debe ejercer un control del proceso de selección, cuyo objetivo sea conocer si el personal seleccionado está desarrollando sus funciones satisfactoriamente en el puesto colocado, de ser necesario, se harán los ajustes correspondientes.

2) *Subsistema de información*, cuyo objetivo es sistematizar los datos que se refieren a las actitudes y aptitudes del personal público, así como registrar todas las actividades de los subsistemas, que implican cambios en el personal; esto tiene como finalidad, contar con medios adecuados para una mejor planeación y toma de decisiones en cuanto a los servidores públicos. Permite identificar con rapidez, la información requerida, en la medida en que se concentre lo referente al sistema de servicio civil.

3) *Subsistema de planeación*, su objetivo es prever las futuras necesidades de personal de servicio civil, tanto en el aspecto cuantitativo como en el cualitativo (aptitudes y actitudes), de acuerdo al contexto económico, político, social y cultural en el que se encuentre el sistema administrativo público. Este subsistema incluye: a) conocer en todo momento las aspiraciones, necesidades y deseos del personal, b) investigar las causas de los movimientos, c) buscar nuevas técnicas de administración y desarrollo del personal público y d) investigar el mercado de trabajo para pronosticar la demanda de empleo de la administración pública en relación con la oferta existente. Para poder planear los recursos humanos, es necesario contar con un inventario de personal que informe de la calidad y cantidad y así establecer los requerimientos futuros con base en los objetivos del gobierno, el desarrollo económico de la sociedad y el sistema educativo.

4) *Subsistema de relaciones jurídico-laborales*, su objetivo es tratar con las organizaciones sindicales en lo que se refiere a derechos y obligaciones de trabajo, su cumplimiento y la resolución de controversias. Estas relaciones establecen una disciplina en la organización, que en el contexto de la administración pública, se debe entender como la subordinación del interés particular al general, no sólo por respeto a la norma jurídica, sino por convicción, responsabilidad

y moral administrativa. Es necesaria una normatividad jurídica que regule las relaciones entre servidores públicos y gobierno, a través de la legislación de servicio civil.

5) *Subsistema de clasificación de puestos y salarios*, su objetivo es analizar las tareas de cada puesto y agruparlas en clases similares según sus deberes y responsabilidades. La clasificación de puestos es fundamental para la estructura de la organización administrativa porque se delimitan tareas y deberes de cada puesto y se ordenan de acuerdo a funciones, niveles jerárquicos y categorías, obteniendo una estructura de puestos y asignando responsabilidades específicas al personal. Así, se racionaliza la estructura orgánica de la institución. La clasificación de salarios, es en base a la valuación de puestos (deberes y tareas de cada uno), lo que lleva a conformar una estructura salarial a través de la cual se da la administración de salarios acorde a la situación económica. A cada nivel jerárquico o de responsabilidad, el salario deberá variar de tal forma que a mayor responsabilidad o autoridad, corresponda una remuneración más elevada que motive el desarrollo de la carrera pública.

6) *Subsistema de evaluación al mérito*, es un conjunto de técnicas y procedimientos objetivos y confiables que se utilizan para calificar el trabajo realizado en cada uno de los puestos de la organización, con base en el mérito. La evaluación se fundamenta en las características de cada puesto y en las capacidades y aptitudes del personal en el desempeño de sus tareas, como: conocimiento, iniciativa, criterio, responsabilidad, cantidad y calidad producida. Se debe analizar: a) tiempo utilizado para realizar las tareas, b) habilidades y capacidades demostradas, c) seguridad, precisión y nitidez con que se realizan las labores sin necesidad de estrecha y constante supervisión. Los procedimientos que se utilizan para la evaluación son: comparación, escalas de valoración, listas de comprobación, valoración correlativa. Con este subsistema se puede saber si se reclutó y seleccionó al personal idóneo y se le capacitó de manera adecuada.

7) *Subsistema de promociones y ascensos*, conjunto de técnicas y procedimientos utilizadas para el desarrollo del personal en la administración pública, logrando su ubicación idónea a través de estos movimientos. El servicio civil comprende de manera necesaria la existencia de una carrera administrativa que permita al personal, progresar en el escalafón de puestos de acuerdo con sus capacidades y experiencias adquiridas. Las promociones y ascensos se presentan cuando existe una vacante en el escalafón. Se deben efectuar, considerando la capacitación, evaluación del mérito, resultado de la aplicación de exámenes, objetivos de la selección de acuerdo a los requerimientos del puesto por el que se concursa, de tal forma que el ascenso sea en base a las actitudes y aptitudes y no sólo a la antigüedad. Este sistema interesa al servidor público porque

propicia el desarrollo de todas sus potencialidades dentro del Estado y lo motiva a realizar satisfactoriamente su función.

8) *Subsistema de capacitación y desarrollo*, su objetivo es preparar al personal para el óptimo desempeño de sus actividades, alcanzando el desarrollo de todas sus aptitudes en beneficio propio y de la organización, vía la impartición de conocimientos técnicos y administrativos. Los programas de capacitación deben basarse en los requerimientos de escalafón y en los objetivos institucionales. A través de la capacitación, el empleado puede desarrollarse y progresar en el servicio público.

9) *Subsistema de prestaciones y servicios*, son los beneficios materiales y sociales adicionales al salario, que brinda el organismo público a sus empleados para que éstos satisfagan sus necesidades y desarrollen sus potencialidades. Las prestaciones son aportaciones económicas, como los préstamos monetarios a una baja tasa de interés, los servicios, son las acciones de la institución en beneficio material o social del empleado.

V.2. Descentralización del poder

El auge teórico-práctico del concepto de descentralización se debe en gran parte a que se le ve como alternativa a la crisis económica; como medio para alcanzar la eficiencia administrativa, pues se requiere de eficacia y operatividad de la acción pública y, sobre todo, como un acercamiento de la administración a las necesidades de la población. La descentralización, también abarca la transferencia de atribuciones y recursos federales a los estados y municipios. Ésta favorece el camino a la democracia y a la participación social, es elemento básico para contrarrestar los problemas urbanos de las grandes ciudades. Por ello, se presenta como opción para dar nuevos alicientes y perspectivas a los estados, pues se pretende que viabilice el desarrollo pleno de los estados. Parece vislumbrarse un cambio, pero para lograrlo totalmente se necesita el apoyo sostenido de los gobernantes y de la sociedad.

El centralismo es dañino pues limita las fuentes de empleo y las expectativas de las distintas regiones del país. La concurrencia tan elevada de las actividades en la capital de la república, llevan a la ineficiencia política, económica, administrativa y cultural, a la desigualdad social y

regional, lo que repercute tanto en el distrito federal como en los estados de la república, en detrimento de la calidad de vida de los habitantes del país.

Un sistema descentralizado distribuye sus facultades y decisiones entre todos los poderes, niveles de gobiernos e instituciones y dependencias, se mantiene una relación con el centro, pero no jerarquizada. La autonomía de la población mexicana podrá lograrse en la medida que sea autónoma económicamente.

El concepto de centralización, se aplica generalmente a la organización del poder ejecutivo en México dentro de sus diferentes niveles jerárquicos. "En términos político-administrativos, centralizar es unificar, acumular y monopolizar decisiones, facultades y recursos. La idea de unificar nos remite a reunir lo desperdigado; acumular significa hacer un cúmulo, un conjunto; y monopolizar quiere decir tener en exclusiva. Así pues, centralizar política y administrativamente significa reunir e incrementar un conjunto de facultades cuyo ejercicio exclusivo reporta un significativo poder de decisión para un solo ámbito u órgano de gobierno. En otras palabras, centralizar significa concentrar la capacidad de establecer los fines y usar los medios para lograrlos."⁸⁸

Andrés Serra Rojas plantea "Centralizar administrativamente es reunir y coordinar facultades legales en un centro de poder o autoridad superior, que en materia federal se otorgan exclusivamente a las altas jerarquías del poder ejecutivo federal, en particular al Presidente de la República, que como jefe de la administración se encarga de ejecutar las leyes federales con la colaboración subordinada y dependiente de los órganos administrativos secundarios, sin competencia propia para decidir, pero necesarios para preparar y ejecutar las decisiones administrativas."⁸⁹ Aquí se identifica claramente que dentro de la centralización administrativa, las facultades de mando y decisión las posee de manera total el poder ejecutivo, cuya opinión es, en general, la única que cuenta para la resolución de cualquier problema suscitado en la administración pública.

⁸⁸Barrera Zapata, Rolando y Conzuelo Ferreyra, Ma. del Pilar, Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados, pp. 122-123.

⁸⁹Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, p. 486.

En México, el poder de decisión se identifica en la figura presidencial, quien posee plenas facultades en cuanto a lo económico, político, social y cultural, dentro del régimen federal. Los negativos efectos de la centralización en cuanto a las actividades administrativas del gobierno federal, se reflejan en la lentitud e ineficiencia burocrática que ocasionan a la población una total falta de credibilidad en el sistema gubernamental. Por ello el centralismo administrativo debe ser eliminado a través de la descentralización política, administrativa y económica.

a) *Descentralización política.*- Según Rolando Barrera, expresa una idea de derecho autónomo y debe entenderse tanto como un acto de creación de la federación como un proceso que consolida la autonomía y capacidad de los gobiernos estatales y municipales. Esta consolidación va más allá de los aspectos administrativos y gubernamentales, se adentra en los procesos sociales y políticos. Se puede entender como la distribución de competencias entre las diferentes instancias de gobierno que integran nuestro sistema político (federal, estatal, municipal). Este tipo de descentralización tiende a desarrollar los poderes locales, lo que significa multiplicar y equilibrar el poder, asignación y respeto del ejercicio de competencias y recursos necesarios para su cumplimiento.

b) *Descentralización administrativa.*- Conlleva a una diversidad de elementos y una serie de enfoques distintos, debido a la complejidad de la administración pública. La descentralización administrativa le da personalidad jurídica, capacidad de decisión y patrimonio propio, a entidades que forman parte del Estado y que lo representan (organismos descentralizados y empresas de participación estatal). Mediante ella se busca eliminar el centralismo que retrasa las decisiones e imprime una gran rigidez a la Administración Pública Federal. Tiene como propósito fundamental que el ciudadano reciba los servicios con la mayor eficacia y eficiencia posibles.

c) *Descentralización económica.*- Alternativa para alcanzar una progresiva reordenación de la actividad económica a nivel nacional. Pretende evitar los desequilibrios regionales y aprovechar de manera integral los recursos económicos. La descentralización económica, se daría redistribuyendo la actividad económica, la infraestructura y los servicios. Debe haber una menor concentración de la actividad económica en ciertas regiones.

Es necesaria la descentralización en México, para agilizar la resolución de problemas. La modernización requiere un cambio en las políticas de descentralización que redunden en beneficios reales tanto a nivel estatal como municipal. Esto se puede lograr a través de la redistribución de atribuciones que implique transferir competencias, instituciones y recursos de la federación hacia las entidades federativas y municipios; así como el incremento de la participación de éstas en las decisiones federales.

Al gobierno federal corresponden atribuciones como: salvaguardar la soberanía nacional, impulsar el desarrollo nacional, prestar servicios comunes a la república, explotar los recursos nacionales mediante concesión, en general, satisfacer las necesidades propias de la Administración Pública Federal.

El gobierno federal daría lugar a la descentralización atribuyendo a estados y municipios las facultades que legalmente le corresponden como: asentamientos humanos, patrimonio cultural, medio ambiente, capacitación y adiestramiento de trabajadores, seguridad social, en general, participación global de los estados y municipios en los programas federales.

Al referirse concretamente al municipio, éste siempre presenta problemas muy complejos al situarse en un Estado mexicano federal donde se da una doble estructura: por una parte los órganos gubernamentales del estado miembro de la federación en la que se localiza y, por la otra, con los órganos de la propia federación. Dentro de un régimen federal, las características de descentralización municipal deben ser fuertes para conservar la estructura del sistema. La Constitución debe reforzar al municipio libre de tal forma que haya ciertas restricciones a la autonomía estatal en beneficio del primero. En ella se establecen principios básicos de la libertad municipal y que con las reformas al art. 115 hechas por Miguel de la Madrid, pudieran ser verdaderos elementos que sustentaran el proceso de descentralización; es verdad que traen cierto avance democrático, pero es nula la participación del pueblo en la toma de decisiones; por ello existe una gran contradicción entre lo que se legisla y lo que sucede en la realidad. Con estas actitudes se confirma la antidemocracia que prevalece en México y evita el fortalecimiento municipal.

Para tener autonomía política y administrativa, primero se debe ser autónomo en la economía. Por ello urge que en los municipios se creen industrias generadoras de empleo a nivel local, para satisfacer las necesidades de la población y garantizar el arraigo de los habitantes. Se requiere mejor calidad en los servicios públicos e infraestructura urbana. Así, se elevaría el nivel productivo regional, se reducirían las desigualdades existentes y los flujos migratorios. Los municipios dejarían de depender del presupuesto estatal y lograrían la autosuficiencia. El mayor obstáculo para llevar a la realidad la autonomía municipal radica en que el gobierno de verdad deseé repartir de manera adecuada los recursos y proporcione a los habitantes de cada municipio, educación ciudadana que conlleve a colaborar con la administración pública.

La descentralización requiere que se precisen con nitidez, funciones, responsabilidades y atribuciones de cada unidad administrativa y de cada funcionario; que opere a través de delegaciones sucesivas de autoridad, partir de los órganos de gobierno hasta los niveles donde se realizan las transacciones, donde se decide y controla su ejecución, esto posibilitaría que la alta dirección se concentrara en las resoluciones de estrategia y en el control general de las de detalle, necesarios para garantizar la coherencia en la marcha de la organización y coordinar las acciones que tienden al alcance de los grandes objetivos. Por ende, hay que centralizar las decisiones estratégicas y descentralizar las estructuras operativas.

La modernización del país debe ser un esfuerzo compartido a través del cual todas las potencialidades regionales, estatales, municipales y locales desempeñen un papel protagónico que permita abordar los problemas con la solidez derivada de la participación, con esa fuerza que sólo se da en un marco de colaboración y entendimiento. Debe eliminarse el falso concepto según el cual todo logro estaría sujeto a la anuencia o concurso directo de las instancias centrales de gobierno, la historia muestra que los países crecen cuando sus diversos componentes sociales pueden expresarse y participar en los procesos de su desenvolvimiento, ya que nadie está mejor capacitado para definir y enfocar necesidades y oportunidades que los directamente involucrados en una problemática propia. Una nación en la que priva la concentración de las decisiones y alternativas sufre demérito en sus raíces y tiende a debilitar su iniciativa y autoestima.

Si se desea que prive la pluralidad, se debe alentar toda medida que encauce las capacidades creativas bajo distintas formas y modalidades, todos los recursos naturales y humanos hay que

revalorarlos para tener los instrumentos del desarrollo integral. Algunas herramientas para lograr la descentralización son los convenios, orientados hacia la promoción de un desarrollo más equilibrado entre las regiones y una más fluida relación entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales y municipales. No se concibe un aparato público eficaz sin la correspondiente descentralización de tareas y responsabilidades. La descentralización es una necesidad impostergable de carácter político-administrativo y un reclamo social que no admite retrasos. Para modernizarse, la administración pública requiere mecanismos que conjuguen la eficiencia y la honestidad con una actitud receptiva hacia las necesidades y aspiraciones populares; el sentido de la oportunidad en la planeación con las realidades sociales y económicas prevalecientes y con una clara definición de la política de desarrollo regional con las capacidades efectivas de cada entidad para ejecutarla e instrumentarla adecuadamente.

Los convenios deben superar toda actitud declarativa, debe haber voluntad política de establecer vías y mecanismos que impriman mayor efectividad a las acciones públicas, proveyéndolas del marco legal que las oriente, en particular en lo que se refiere a la responsabilidad de vigilancia de los recursos públicos, aunque no sólo en este aspecto. De igual manera, la extensión de los programas diseñados para mejorar la calidad de los servicios, superar la ineficiencia en la gestión pública y asegurar la efectividad en la ejecución de los planes gubernamentales, redundará en el avance hacia estadios superiores de convivencia social y buen gobierno, que significan ensanchar los cauces para un mayor entendimiento y participación en la tarea común de todos los individuos.

Con la descentralización se debe ampliar la vida democrática, la recuperación económica y el mejoramiento productivo del bienestar popular. Con la toma de conciencia de los servidores públicos en el proceso de desconcentración y descentralización administrativa, se evitará a toda costa el traslado de las imperfecciones del centro a las delegaciones del interior de la República ya que esto haría más difícil el tratamiento de problemas. Hay que actuar de tal manera que la colectividad en su conjunto reciba en el menor tiempo posible una respuesta satisfactoria a sus reclamos y necesidades. No basta con una remodelación de organizaciones, procedimientos e instituciones, hay que iniciar un proceso que disuelva las trabas burocráticas en la mente misma de los servidores públicos y esto sólo se logrará inculcándoles un renovado espíritu de servicio público. La simplificación administrativa entendida en su justa dimensión; se dirige a obtener mayor eficiencia de la Administración Pública, asegurar las capacidades y elevar la eficiencia del

aparato productivo. Ambas redundarán en la construcción de una ética superior en todos los ámbitos de la vida económica y administrativa del país.

V.3. Ejercicio del verdadero federalismo

A partir del Acuerdo de Coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, que derivó del Convenio Único de Desarrollo que teóricamente se dio en un contexto de respeto a la soberanía de cada entidad y pretendió ser un instrumento que proveyera los mecanismos idóneos para impulsar el desarrollo del Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental, condición indispensable para la transferencia de las responsabilidades de control a los gobiernos locales. Se previó que el sistema se articulara a las políticas y acuerdos nacionales, entre los que se contó la ampliación de los espacios y canales de comunicación de los diferentes órdenes de gobierno y la ciudadanía. Uno de los puntos del acuerdo se refirió al objetivo de ampliar la información recibida de los ayuntamientos respecto de las obras y acciones realizadas por las dependencias federales y estatales, para así asegurar una mejor realización de tareas, en particular las que se refieren a controlar y evaluar el gasto público y a mantener informada a la ciudadanía.

En este contexto, cobró particular relevancia el apoyo técnico y las asesorías que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación debieron proporcionar para el desarrollo de los mecanismos de concertación entre los diferentes niveles gubernamentales. Ese es el sentido de los acuerdos estado-municipio, valioso instrumental para la coordinación de acciones y políticas con los ayuntamientos. Las tareas encomendadas al subcomité especial de control y evaluación gubernamental del COPLADE, incluyeron la promoción del desarrollo y la transformación de las estructuras, mediante un proceso de simplificación y racionalidad administrativas que, en beneficio de la ciudadanía, involucraron a todos los servidores públicos sin excepción alguna.

En la actualidad debe establecerse, no solo en teoría sino en la realidad, un sistema de información y divulgación y un subsistema de atención de quejas y denuncias, que sean medios idóneos para dar cabida a la participación del ciudadano en los asuntos públicos y entablar un diálogo crítico entre gobernantes y gobernados; estas acciones promoverían una mayor confianza entre los ciudadanos y ofrecerían a éstos una más fluida relación con las diversas instancias de su

gobierno. Una cabal descentralización de funciones, comprometería a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo a brindar todo su apoyo para hacer más efectivas y coherentes las acciones federales, estatales y municipales, poniendo mayor énfasis en las de carácter preventivo, pero sin olvidar el combate permanente a la ineficiencia, ineficacia y las eventuales desviaciones en la aplicación de los fondos públicos.

El federalismo exige que los estados concurren al propósito del Gobierno Federal de alcanzar estadios superiores de organización en el aparato público, más no como un fin en sí mismo, sino como una forma de asegurar el constante mejoramiento social, económico y cultural de la población. La compleja y heterogénea composición de las demandas mexicanas que se generan cotidianamente, obliga a una acción más vigorosa que acorte tiempos, optimice recursos y se vuelque sobre las necesidades populares más apremiantes.

El Gobierno Federal y los estatales, deben realizar tareas en materia de control, evaluación y vigilancia, orientadas hacia el objetivo de integrar la coparticipación y la corresponsabilidad de los tres niveles de gobierno y de los sectores público, social y privado de las entidades. El proceso de modernización administrativa debe verse como una vía hacia la consolidación del federalismo, ya que en la medida en que los estados perfeccionen su capacidad de gestión, contribuirán a fortalecer al conjunto de la sociedad nacional sin detrimento de sus afinidades y diferencias. Esto implica un esfuerzo de concertación institucional que no se limite a la verificación de la correcta contabilidad del gasto, sino que alcance también al control del cumplimiento de objetivos, programas y metas, con énfasis en una intervención preventiva por parte de ambas instancias de gobierno para llegar a lo óptimo.

V.4. Comunicación efectiva en el trabajo

"La palabra comunicación viene del latín *comunicare* que significa 'poner en común'. ...Comunicar significa entonces compartir. Las personas, a través de un diálogo comparten información, ideas, emociones, conocimientos, etcétera."⁹⁰ Esto no implica que emisor y receptor estén de acuerdo con la misma idea, sino que ambos tienen la posibilidad de exponer sus

⁹⁰Segura Nava, Silvia Edith y Vargas Fernández, Filiberta, Un taller de comunicación, p. 49.

puntos de vista para ser compartidos, siempre y cuando posean un mismo código lingüístico que les permita hablar. Es un fenómeno integrador y coparticipativo, siempre es recíproco y los participantes tienen la posibilidad de intercambiar sus papeles de emisor a receptor y viceversa, lo que implica la existencia de una respuesta que propicia el diálogo.

Se afirma que la comunicación es la base de las relaciones humanas y de las interacciones sociales; pero es a través de la información disponible que se da la **toma de decisiones**, de lo contrario no habría posibilidad de decidir. Por lo tanto la participación del individuo es resultado de un proceso de recepción-percepción-procesamiento de datos. El receptor debe ser actor de los acontecimientos y participe de las decisiones, porque finalmente en él recae el mayor peso de las políticas económicas y sociales. La participación efectiva en el proceso de comunicación constituye una meta de la política democratizadora global, realizada a partir de la democratización informativa.

Una forma de comunicarnos es la verbal que puede ser a través del lenguaje hablado y escrito. En el sector público, de manera general, debe darse la comunicación escrita (normatividad clara, transparente, concisa y precisa) para que los efectos que cause sean positivos y se llegue a la **comunicación efectiva en el trabajo** que se verá transparentada en la capacidad de liderazgo de los mandos superiores y la empatía entre distintos niveles jerárquicos y sus subordinados. Ello redundará en una prestación de servicios óptima que propiciará el aprovechamiento de recursos: humanos, materiales y financieros; y por lo tanto, se contrarrestarán los efectos administrativos del sistema de botín.

La comunicación puede ser vertical-horizontal y ascendente-descendente. La *vertical-descendente*, está formada por: políticas, reglas, instrucciones, órdenes o informaciones (ejemplos: manuales de organización, gráficas, avisos en tableros, folletos, periódicos o revistas internas, películas y vistas fijas). *Vertical-ascendente*, comprende aspectos tales como: reportes, informes, sugerencias y quejas. La comunicación *horizontal*, comprende: juntas, comités, consejos, mesas redondas y asambleas.

V.5. Conocimiento de la institución en la que se labora

Una medida muy importante para contrarrestar el sistema de botín es que todo trabajador conozca el origen, evolución y actual situación de la institución en la cual presta sus servicios, pues esto traerá como consecuencia que el individuo se sienta parte integrante de la misma y no, solamente, un individuo que está de paso en la institución en espera de una mejora o su retiro. Este sentido de pertenencia es importante para la estabilidad emocional, del individuo lo cual trae como consecuencia su desarrollo que finalmente se verá reflejado en su disposición para el trabajo y el aumento de la productividad.

Para tal efecto, son importantísimos los *Manuales de Organización* que exponen con detalle la estructura de la institución, señalan los puestos y la relación que existe entre ellos; explican la jerarquía, los grados de autoridad y responsabilidad, las funciones y actividades de los órganos de la institución; generalmente contienen gráficos de la organización y descripción del trabajo, entre otras cosas. También los *Manuales de Procedimientos* son muy útiles, pues señalan los pasos precisos a seguir para ejecutar un determinado trabajo. Describen en su secuencia lógica, las distintas operaciones o pasos de que se compone un proceso, señalan de manera general quien, cómo, dónde, cuándo y para qué han de realizarse.

Al ofrecer esta información completa, sencilla y actualizada de manera permanente, de los principales aspectos de la estructura orgánica, la base legal y la forma de realizar las actividades de la institución, así como de las relaciones de comunicación y coordinación que guardan entre sí y sus respectivos ámbitos de responsabilidad y autoridad, el personal que labora en ellas, tanto funcionarios como empleados, pueden tener una mejor coordinación de las actividades encomendadas y una acción más eficiente de la institución pública, que tiene como fundamental tarea promover el desarrollo nacional.

El proceso de inducción y motivación al puesto, trata de integrar al individuo al trabajo, haciéndole participe de las normas, procedimientos, políticas y costumbres del trabajo a desempeñar. La motivación, toma en cuenta las relaciones humanas para procurar un mejor ambiente social en el desempeño de las labores; trata de colocar a la persona en donde es capaz de rendir más de acuerdo con sus aptitudes; fomenta el desarrollo de las facultades individuales,

mediante la capacitación y el estímulo; adentra al individuo en la tarea asignada y los objetivos que se pretende alcanzar.

El proceso de inducción, ofrece un conocimiento general de las atribuciones, funciones y objetivos de la institución, su participación dentro de la Administración Pública Federal y su estructura; ésta debe señalar el papel que juega la institución en la que se trabaja en los planes y programas del gobierno federal. Así, el servidor público reconocerá su labor como parte de un esfuerzo común, lo que provocará un sentido de utilidad y participación. Para conseguir este fin, la inducción se vale de la capacitación. Ésta, de acuerdo al marco legislativo de nuestro país, se constituye como un derecho de todo servidor público, al establecer una relación de trabajo con cualquier institución o dependencia.

En el contexto nacional, la capacitación es un derecho social de los servidores públicos que se hace objetiva a través de un proceso educativo permanente, vía la sistematización de experiencias de enseñanza-aprendizaje, de acuerdo a los principios de la educación que tienden a la preparación, actualización, perfeccionamiento y desarrollo de los servidores públicos, de acuerdo con las exigencias de un puesto específico y con la finalidad de acrecentar los niveles de productividad. La capacitación incluye aquellas actividades que pretenden el mejoramiento del servidor público y tienen como propósito dotarlo de elementos cognoscitivos o afectivos que le permitan aspirar a puestos de mayor jerarquía y una mejor remuneración. María Elena Vázquez Nava plantea: "Estamos convencidos de que casi la mitad de las irregularidades detectables en el aparato burocrático se producen cuando el servidor público actúa, tal vez de buena fe, pero ignorando que aparte de su incipiente conocimiento del marco jurídico que rige su actuación, existe un número indeterminado de reglamentaciones, directrices, y otros factores que rigen la correcta operación de una entidad u organismo en que se manejan recursos de la nación."⁹¹

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se considera a la modernización como estrategia vertebral de la transformación económica y social de México. La elevación de la productividad y el mejoramiento de la capacitación, son elementos fundamentales de la estrategia de modernización nacional. La primera, como cambio cualitativo para hacer más y mejor las cosas, utilizar con racionalidad los recursos, participar más activamente en la innovación y los avances

⁹¹Vázquez Nava, María Elena, Capacitar para prevenir, p. 8.

tecnológicos y conseguir mayor concurrencia de la población en la actividad económica y sus frutos. La productividad, abarca de manera global, los ámbitos económico y social; y considera el trabajo humano como un elemento esencial.

La capacitación se concibe como el medio para lograr una mejor inserción del trabajador en las actividades productiva y económica; así como, proporcionarle mejores posibilidades para su realización personal y su participación en el desarrollo integral de la nación. En la actualidad, los cambios tecnológicos exigen un nuevo perfil para quienes pretenden incorporarse a la producción. Se requiere un amplio proceso de readaptación de mano de obra ya utilizada, por ello la capacitación adquiere un primordial sentido. La capacitación, deberá orientarse a subsanar la productividad, calidad y competitividad de la producción, las deficiencias en la calificación de la mano de obra, apoyando a los trabajadores para adquirir nuevos conocimientos y habilidades que permitan un mejor desempeño de sus labores.

El PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000, en su punto 3. Desarrollo Democrático, plantea "De igual modo, un servicio de carrera debe facilitar la capacitación indispensable para el mejor servicio para la sociedad."⁹² El marco legal de la capacitación en la Administración Pública Mexicana, establece la formación profesional de los servidores públicos de acuerdo con un orden establecido, en tal sentido, las leyes básicas que rigen dicho marco son:

LEY	ART.	CONTENIDO
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	123	"B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración pública. VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso de su

⁹²Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, p. 64. *

⁹³Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 123, p. 170.

		familia. ⁹³
Ley Federal del Trabajo	132	"Son obligaciones de los patrones: XV. Proporcionar capacitación y adiestramiento a sus trabajadores, en términos del Capítulo III Bis de este Título." ⁹⁴
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	19	"El titular de cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados. Los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación. En cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se mantendrán al corriente los escalafones de los trabajadores y se establecerán los sistemas de estímulos y recompensas que determine la Ley y las condiciones generales de trabajo respectivas." ⁹⁵
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	20	"Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios, en los términos que fije el Ejecutivo Federal." ⁹⁶
Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	43	"Son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo 1º de esta Ley: VI. Cubrir las aportaciones que fijen las leyes especiales, para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales comprendidos en los conceptos siguientes: f) Establecimiento de escuelas de Administración Pública en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional." ⁹⁷
Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	44	"Son obligaciones de los trabajadores: VIII. Asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia." ⁹⁸

⁹⁴Ley Federal del Trabajo, Artículo 132, pp. 80, 82.

⁹⁵Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 19, p. 6.

⁹⁶Op. cit., Artículo 20, p. 6.

⁹⁷Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, Artículo 43, pp. 34-36.

⁹⁸Op. cit., Artículo 44, pp. 37-38.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado	140	"El Instituto proporcionará servicios culturales, mediante programas culturales, recreativos y deportivos que tiendan a cuidar y fortalecer la salud mental e integración familiar y social del trabajador, y su desarrollo futuro, contando con la cooperación y el apoyo de los trabajadores." ⁹⁹
Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado	141	"Para los fines antes enunciados el Instituto ofrecerá los siguientes servicios: III. De capacitación." ¹⁰⁰

El contenido de la legislación mexicana que se refiere a capacitación y desarrollo profesional de los servidores públicos, determina la obligación del Estado mexicano y los titulares de las instituciones y dependencias de aplicar programas de capacitación y adiestramiento para desarrollar los conocimientos y aptitudes de sus empleados. El papel asignado por las leyes al **sistema de escalafón**, para el desempeño del personal y las instituciones, permite manejar el historial de cada empleado con el fin de promocionarlo de forma adecuada a puestos de mayor jerarquía y remuneración, o dar estímulos y recompensas para satisfacer al servidor público y motivarlo a un óptimo cumplimiento de sus tareas.

Por ello, es importante la permanente promoción de la capacitación y adiestramiento del personal vía la creación de escuelas y centros de enseñanza que cubran de manera satisfactoria las necesidades generadas por los cambios internos de los organismos públicos y las entidades administrativas. El proceso de modernización 1995-2000 es ejemplo de esto. La puesta en práctica de estos objetivos, constituye la base para alcanzar una verdadera capacitación y por ende una mayor productividad, beneficiando al aparato gubernamental, a los servidores públicos y a la sociedad mexicana.

V.6. Desarrollo económico, social y político

Llegar al desarrollo económico, político y social es el fin de la administración pública, pero también es un objetivo a alcanzar para contrarrestar el sistema de botín que caracteriza a la

⁹⁹Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, Artículo 140, p. 59.

¹⁰⁰Op. cit., Artículo 141, p. 59.

Administración Pública Mexicana. En la actual situación, crisis en estas tres perspectivas, el servidor público padece un sentimiento de inseguridad que lo lleva a seguir en el círculo vicioso de dicho sistema, pues trata de asegurar su futuro y al no encontrar otra alternativa, se enrola en este círculo con la consecuente generación de desconfianza por parte de la sociedad civil, lo que lleva a la falta de credibilidad en el Estado, su gobierno y los cuadros administrativos que lo conforman.

La sociedad desea más que cubrir sus necesidades básicas -vivienda, vestido, alimentación-, lograr un grado de bienestar que le permita mejorar sus condiciones de vida a través del crecimiento económico y del cambio político y social. Por ello, es necesario diferenciar claramente el concepto de crecimiento económico y desarrollo. "El crecimiento económico significa un aumento de las actividades económicas de una país, generalmente se mide cada año, y las principales variables que se pueden medir son: crecimiento de la producción, de la inversión, del empleo, de las exportaciones. Es decir, el crecimiento implica cambios cuantitativos que se pueden medir en forma absoluta o en porcentajes. El desarrollo económico es un proceso mediante el cual los países pasan de un estado atrasado de su economía a un estado adelantado de la misma; pero el adelanto de la economía se obtiene no sólo cuantitativamente, sino cualitativamente; es decir, logrando mejores niveles de vida para la mayoría de la población."¹⁰¹

Existen dos condiciones básicas para el desarrollo de la economía: incremento de la productividad per cápita y aumento del ingreso real de las personas. No puede haber desarrollo económico sin crecimiento, pero no basta con aumentar la producción, es necesario incrementar la productividad. El incremento de producción y productividad, repercutirá en mejores condiciones de vida para los individuos, pues el cambio cualitativo que implica el desarrollo se manifiesta en la elevación del ingreso real personal que permite obtener más y mejores satisfactores y servicios.

Por lo anterior, el desarrollo es un proceso deliberado de transformación que persigue el progreso. Éste sólo se logra con la aplicación de un modelo de desarrollo nacional democrático que lleve al desarrollo nacional y que se traduzca en mejores condiciones de vida del mexicano.

¹⁰¹Méndez Morales, José Silvestre, 100 preguntas y respuestas en torno a la economía mexicana, p. 26.

Las principales características de este modelo son: impulsar el crecimiento de la producción y productividad; orientar la producción a satisfacer, de manera prioritaria, las necesidades internas; el Estado como rector de la economía, debe mejorar su administración en beneficio de las mayorías; impulsar una reforma fiscal equitativa, evitar la evasión fiscal y promover el desarrollo y la inversión; proporcionar niveles mínimos de bienestar a la población: empleo, alimentación, salud, vivienda, recreación. En general, buscar un mejor nivel de vida de los mexicanos.

La visión cuantitativa del desarrollo es la que predomina y tiene auge con la aplicación del neoliberalismo económico que domina la vida social, económica y política de México. Así, la estrategia del desarrollo se orienta hacia el interior y busca cierto grado de autosuficiencia, o hacia el exterior vía una más estrecha relación con el mercado internacional, lo que va en demérito del país que no alcanza un grado de competitividad a nivel internacional y se contraponen con lo que plantea el artículo 25 constitucional.

Que a la letra dice: "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fenómeno del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución."¹⁰²

A pesar de que este artículo señala que el desarrollo nacional debe ser integral, el grueso de la sociedad y el gobierno lo ubican principalmente en el ámbito material y después en el de las relaciones sociales, del que destaca el aspecto político. Por lo que, bajo esa idea materialista, sobresale el factor económico. El gobierno siempre ha buscado impulsar -directa o indirectamente-, el crecimiento económico para que a través de diferentes actividades económicas se generen empleos, productos y recursos económicos que demanda la sociedad; lo que se supone se traducirá en mejores niveles de bienestar y así, con crecimiento económico sostenido, alcanzar el desarrollo. De esta forma se ve al desarrollo económico como el más importante y vital; el desarrollo como acumulación de riqueza, el crecimiento del PIB mayor a la población y un ingreso per cápita que permite garantizar un elevado consumo.

¹⁰²Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 25, p. 34.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 plantea **Crecimiento económico**, no desarrollo y a la letra dice:

"El objetivo estratégico fundamental del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 es promover un crecimiento económico vigoroso y sustentable que fortalezca la soberanía nacional, y redunde en favor tanto del bienestar social de todos los mexicanos, como de una convivencia fincada en la democracia y la justicia.

"Una tasa de crecimiento económico elevada es condición esencial para impulsar el desarrollo del país en todos sus aspectos. El crecimiento económico es indispensable para que la población tenga un empleo bien remunerado, niveles de bienestar crecientes y, por ende, se promueva el apego a la legalidad del comportamiento social y se sienten las bases de justicia distributiva que favorezcan un desarrollo político armónico y democrático.

"Asegurar nuestra soberanía, fincar una nueva legalidad y alcanzar el desarrollo social y político deseable, será posible sólo en un contexto de crecimiento económico rápido y sostenido. El aumento significativo del ingreso nacional dará los recursos para una política social ambiciosa; proveerá los medios que se requieren para construir un mejor sistema de procuración e impartición de justicia; propiciará una situación social menos proclive a la delincuencia. El avance político será firme y sano, ajeno a enconos y confrontaciones estériles, en la medida en que haya condiciones de progreso material. México será un país más respetado en la comunidad internacional en la medida en que su economía sea próspera."¹⁰³

La vida del país y el desarrollo nacional dependen en gran parte de la actividad económica. En una economía de libre mercado, teóricamente, ésta podría cubrir las necesidades de bienes y servicios de la población; pero en la realidad no es así, pues en muchas ocasiones el capital privado no está en condiciones o no le interesa proporcionar los productos y servicios que la sociedad demanda y los canaliza a las inversiones especulativas que les resultan más redituables; por lo que es necesario, que el Estado cubra los requerimientos sociales. El capital busca la maximización de la ganancia y en ello concentra su potencial generador de riqueza. La elevación al máximo de la ganancia se da por un mercado de gran demanda y de aquél en que existan estímulos que lo hagan atractivo a la inversión; pero si el capitalista considera que las condiciones no son adecuadas, a pesar de ser grande el mercado, no invierte.

¹⁰³Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, p. 129.

El Estado debe establecer o crear condiciones tanto para el libre funcionamiento de mercado, como para generar el desarrollo. Por ello, tiene que regular el sistema económico, no puede permitir que un mercado inestable, individualista y caprichoso, lo haga. La sociedad mexicana pide su intervención para garantizar su bienestar y desarrollo, y esto se lleva a cabo a través de la administración pública (mecanismo de legitimidad reconocido por la propia sociedad), parte sustantiva del proyecto de desarrollo económico, social y político del país. Por lo tanto, el desarrollo es un asunto de interés nacional y es el Estado la organización política de la sociedad, que en un marco de derecho, rige el desarrollo, función emanada del interés público.

Con base en este interés general, el Estado tiene como tarea conciliar o equilibrar los intereses particulares para que sea posible una mayor justicia social, también debe crear las condiciones para hacer posible la reproducción de la base material de la sociedad, limitando y condicionando actividades particulares que interfieran en el interés público. La función del Estado no se limita al ejercicio monopólico del poder, para cuidar de los equilibrios sociales y políticos y garantizar las actividades económicas. Cuidar que el aprovechamiento de los recursos humanos materiales y financieros, sea el mejor y en beneficio social, es condición necesaria para generar un auténtico desarrollo que pueda disfrutar las generaciones actuales y futuras.

El citado Plan, señala: "El objetivo general de política social del Plan Nacional de Desarrollo consiste en propiciar y extender las oportunidades de superación individual y comunitaria tanto en la vida material como en la cultural, bajo los principios de equidad, justicia y el pleno ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. La multiplicación de oportunidades debe trascender el origen étnico, y social. La ubicación geográfica y la condición económica de cada mexicano."¹⁰⁴

Pero hasta en los países considerados avanzados, que fundan su desarrollo en elevados niveles de producción y consumo, el incremento de los bienes materiales por sí solos no se traduce en mayor bienestar social, pues existen problemas de pobreza, desempleo, salud, aumento en los índices de violencia. Por ello la sociedad civil demanda mayor participación en el ámbito público, participando de manera directa en la solución de sus peticiones. El Estado debe adecuarse a esta

¹⁰⁴Op. cit., p. 83.

sociedad cambiante y hacer suya toda opción que la sociedad le presente siempre y cuando beneficie a la colectividad.

Es la administración pública quien debe dar forma a los nuevos escenarios, impulsados por las transformaciones sociales económicas y políticas; donde pueden coincidir intereses particulares y públicos; debe crear condiciones favorables y estimular la participación de los actores económicos y sociedad civil, de acuerdo con las nuevas realidades. La administración pública es el mecanismo del cual dispone el Estado para que conduzca, coordine y apoye las acciones del gobierno y los esfuerzos privados en la construcción del desarrollo nacional y maneje los factores económicos, sociales y políticos que influyen en el desarrollo, para hacerlo viable. Debe incorporar a todos los sectores de la sociedad para construir el desarrollo con lo cual se acrecentará el ámbito de acción y se compartirán derechos y obligaciones que lleven a la madurez nacional.

Por ello, el Plan Nacional de Desarrollo, plantea como estrategias y líneas de acción para el desarrollo social: 1) ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos: educación, salud, seguridad social y vivienda, 2) armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población: población, familia y mujer, 3) promover el desarrollo equilibrado de las regiones: desarrollo regional, desarrollo urbano y reforma agraria, 4) privilegiar la atención a la población con mayor desventaja económica y social: superación de la pobreza extrema, desarrollo de los pueblos indígenas y atención a grupos vulnerables y 5) impulsar una política integral del desarrollo social: carácter integral de la política de desarrollo social, descentralización y corresponsabilidad de la sociedad y el Estado.

La revolución de las expectativas, manifiesta en la aspiración a mejores niveles de vida de los individuos y de las naciones; la rebeldía ante la hiriente disparidad en la distribución del ingreso y del empleo, que exige el establecimiento pronto de condiciones de convivencia más justas entre los hombres y los pueblos; la explosión demográfica que acentúa la preocupación por el devenir inmediato de la humanidad y revela, además la necesaria solidaridad con las generaciones futuras; la explosión del conocimiento que abre nuevos horizontes para la actividad del hombre a la vez que lo conduce a una mayor especialización y la conciencia generalizada en el hombre de hoy, de que es posible fomentar y acelerar el desarrollo como único camino para elevar el nivel

general de vida; del hombre que, habiendo constatado la mentira de la espontaneidad de los equilibrios naturales en el campo económico y social, ya no se contenta con asumir una actitud pasiva ante la evolución de esos fenómenos, ni cree tampoco en el progreso natural debido a los adelantos del saber y de la técnica, sino que quiere tomar parte en las decisiones que lo afectan, son otros tantos de los signos de nuestro tiempo. Tiempo de cambio y por lo tanto de cuestionamiento de la validez de las instituciones creadas.

El hombre actual, convencido de la necesidad y posibilidad del desarrollo y de que el futuro de las próximas generaciones depende, en mucho, de las decisiones que se adopten ahora, presiona al Estado para que se responsabilice como rector de la economía y promueva el desarrollo equilibrado con justicia social, con el fin de asegurar el máximo bienestar posible para la colectividad y salir de este enorme bache en el que se ha caído, sobre todo, en los últimos años con la aplicación del neoliberalismo. Por ello, la misión contemporánea del Estado, radica en que toda organización responda a necesidades colectivas y justifique su existencia con el valor atribuido al servicio que presta y las normas cumplidas con ética, sus metas y políticas sean congruentes con la finalidad del Estado y la satisfacción de necesidades de los individuos. El Estado, expresión máxima de las organizaciones, tiene como misión responder a las demandas generales de la sociedad y fomentar el bien común; para cumplir con ella debe dirigir su acción al alcance de las grandes metas nacionales.

En el campo económico-social de su actividad, se distinguen generalmente como sus metas fundamentales lograr el máximo nivel posible de empleo, la estabilidad de precios, el equilibrio de las cuentas con el exterior, la expansión de la producción, el mejoramiento en la distribución del ingreso y la igualación de oportunidades. Para conseguirlos se vale de diversos instrumentos, entre los que sobresale la política fiscal, que contribuye a su logro mediante el manejo debidamente encauzado del ingreso y del gasto públicos. La congruencia, eficacia y eficiencia del gasto público son hoy objetivos señalados de los gobiernos.

Precisados los objetivos, metas, políticas y programas, el Estado moderno debe considerar los medios disponibles para su cumplimiento y estudiar diversas combinaciones de objetivos-medios para tomar como base el diseño de estrategias que ofrezca mejores resultados con menor esfuerzo, procurar restablecer los equilibrios en lo social, económico y político cuando éstos se

rompen, además asumir el compromiso de dirigir el cambio, de acelerar el desarrollo mediante las transformaciones estructurales y coyunturales necesarias al bien común. Esta aceptación moderna de control añadiría a la función tradicional de verificación, la de determinar y analizar las desviaciones entre lo previsto y lo efectuado, que hace imperativo contar con datos certeros, suficientes y oportunos para esclarecer el campo y las circunstancias en que se desenvuelve la actuación.

V.7. Credibilidad y gobernabilidad

Una manera de contrarrestar los efectos del sistema de botín es propiciando la credibilidad y gobernabilidad en el Estado, su gobierno, sus cuadros políticos y por ende en los cuadros administrativos que integran la Administración Pública Mexicana. Esto sería factible con la implantación de las propuestas planteadas en este documento: el servicio civil de carrera, la descentralización del poder, el ejercicio del federalismo, la comunicación efectiva en el trabajo, el conocimiento de la institución para la cual se labora, representatividad de los funcionarios y desarrollo económico, político y social. Al aplicar estas medidas, la Administración Pública Mexicana estaría cumpliendo con su cometido de prestar un servicio eficaz y eficiente a quien lo solicitara, lo que repercutiría en que la sociedad creyera en el sistema y en el ejercicio de una adecuada forma de gobierno.

Lo anterior se corrobora en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 cuando señala que: "La administración pública desempeña un papel esencial para el desarrollo del país. Una administración pública accesible, moderna y eficiente es un reclamo de la población, un imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y una exigencia del avance democrático. El desenvolvimiento de México requiere de una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas. Paralelamente, es necesario avanzar con rapidez y eficacia hacia la prestación de servicios integrados al público que eviten trámites, ahorren tiempo y gastos e inhiban discrecionalidad y corrupción. Asimismo, se requiere

fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública y proveer al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio de la sociedad."¹⁰⁵

Ahora sólo falta llevarlo a la práctica, y hacerlo congruente con las líneas de estrategia del desarrollo democrático, que son: 1) reforma electoral definitiva, 2) nueva relación entre los poderes de la unión, 3) nuevo federalismo, 4) fortalecimiento de los estados, 5) participación social y 6) reforma del gobierno. Cabe apuntar con respecto a la reforma electoral definitiva, que esto sería imposible y obsoleto, pues una sociedad que pretende el desarrollo en todos sentidos, nunca podrá alcanzar la definitividad en el aspecto electoral, debido a que hay que adaptarse al cambio, el cual seguramente propiciará nuevas reformas, de lo contrario la vida política del país podría correr el riesgo de estancarse y provocar, precisamente, la falta de credibilidad de la sociedad civil.

La administración pública cumple funciones propias, es decir, distintas a otras funciones políticas de la sociedad, a través de ella se logra el programa o proyecto político de una nación. Por ello expresa la síntesis de una serie de procesos de concertación y acuerdos que la dotan de legitimidad y autoridad, de conformidad con las normas que rigen a una comunidad. El control de la misma no tan sólo es legal, sino básicamente político y social, tal y como lo demuestra el campo de las responsabilidades, el del juicio político a los gobernantes y la suma de tareas y funciones que por ley tiene que cumplir el poder administrativo del Estado, ella debe ejercer funciones de autoridad para cumplir con su papel político fundamental, prácticamente en todas las materias que están relacionadas con la vida en sociedad.

La administración pública seguirá jugando un papel de primer orden para lograr los propósitos planteados, solamente los alcanzará si cuenta con personal vocacionalmente convencido del servicio público, capaz, apto para tomar decisiones y conducir al país, preparado para entender a su sociedad y a su proyecto histórico, honrado para manejar los recursos, eficiente para no desperdiciarlos, eficaz para resolver los problemas del conjunto social. Con un sistema político verdaderamente democrático, elecciones periódicas, pero libres y equitativas; una prensa comprometida con la opinión pública y a su vez una opinión pública conocedora, consciente y

¹⁰⁵Ibidem, pp. 62-63.

equilibrada. Sólo así, se llegará a la credibilidad y por lo tanto a la verdadera gobernabilidad de este país que como lo plantean Cristina Puga y David Torres en un Estado que transita entre el autoritarismo y la democracia.

CONCLUSIONES

La **Teoría General del Estado**, busca determinar los orígenes, desarrollo y características del mismo, desde la perspectiva histórica, sociológica, política y jurídica. Los distintos enfoques no son opuestos ni excluyentes, pueden ser complementarios, pues todas las concepciones desde su perspectiva son verdicas. Bajo una óptica integral (de esta manera se complementan las diversas perspectivas) el Estado es la **unidad jurídica** que desde antes de formarse contaba con una **población y territorio**; mediante un **poder político**, ejercido por el **gobierno**, vía la **administración pública**.

El Estado es producto, productor y reproductor de la sociedad, emana como requisito de vigencia de una sociedad contradictoria y por lo tanto inestable, donde se da la desigualdad y los conflictos; es una unidad global que resulta de las interrelaciones entre las partes que lo generan y constituyen. Nutre a los elementos de que se alimenta, interviene en las condiciones y aptitudes que lo hacen vivir, para mantenerlas, reproducirlas, estimularlas y desarrollarlas; trabaja así en su desarrollo, trata de captar a la sociedad como un todo, darle orden y permanencia, identificarse con ella, idealizarla o idealizarse como valor supremo que trasciende a los grupos e individuos y coactivamente imponible a los mismos.

Los gobernados aceptan en parte la supremacía del Estado y del sistema que expresa e impone, como premisas y garantías del orden, la seguridad, la permanencia y la convivencia civilizada, esperan y exigen cierta reciprocidad de responsabilidades y obligaciones, a cambio de su sometimiento, pero lo cuestionan en la medida que lo visualizan como expresión e instrumento de desigualdad, temen sus desbordes y abusos; el acatamiento siempre va acompañado, en distinta medida, por la crítica del poder, deseo de limitarlo, evasión de la ley, desafío abierto; la supremacía del Estado no puede mantenerse por la simple coacción física, necesita la adhesión interiorizada y aceptada, lo que genera Instituciones, legitimidad y consenso.

El Estado cuenta con diversas unidades para lograr sus propósitos, al entrar en acción, incide de manera directa y acorde a lineamientos establecidos en diversas áreas, a las que en conjunto se denomina **sector público**, no sólo es la parte organizada del Estado (gobierno) que deriva hacia el manejo directo del aparato administrativo para el ejercicio legítimo de la coerción física y la

dotación de bienes y servicios a la comunidad (administración pública), también es la circunscripción, el ámbito de competencia que en muchos casos le corresponde de manera exclusiva y en otros comparte con los particulares, de acuerdo con las modalidades que dicte el interés común.

El **gobierno** es la parte organizada del Estado y se vale de la administración pública para manifestar la acción que debe realizar. Es el Estado en acción, el dispositivo de dominio que permite conducir a un conjunto de individuos asentados en un territorio donde ejerce su potestad soberana, con el fin de lograr de ellos un comportamiento deseado, le corresponde la dirección y organización de las acciones del Estado que pueden ser de tipo político o administrativas, vía la división de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

El **federalismo** mexicano adquiere matices propios: Dos órdenes, federal y estatal o local; coexistencia de dos sistemas constitucionales; supremacía de la Constitución Federal; estados libres y soberanos; elementos que integran a las entidades; idéntica forma de gobierno; municipio libre; los estados no pueden realizar ciertos actos jurídicos, limitados y definidos en la Constitución; las leyes de un estado sólo tendrán efecto en su propio territorio; y distribución de competencias.

En diversos sexenios se ha tratado de fortalecer el sistema federal mexicano, además de expresar una filosofía, se debe llevar a la práctica cotidiana vía la disminución del excesivo centralismo económico, político y administrativo que agobia a la vida nacional. La descentralización de la vida nacional, definida como un esquema de organización social y como una estrategia de desarrollo, conduciría al país al aprovechamiento cabal de la energía social y de la enorme reserva de talento, recursos y voluntad de la provincia mexicana.

El federalismo exige que los estados concurren al propósito del Gobierno Federal de alcanzar estadios superiores de organización en el aparato público, no como un fin en sí mismo, sino como una forma de asegurar el constante mejoramiento social, económico y cultural de la población. La compleja y heterogénea composición de las demandas mexicanas que se generan

cotidianamente, obliga a una acción más vigorosa que acorte tiempos, optimice recursos y se vuelque sobre las necesidades populares más apremiantes.

El Gobierno Federal y los estatales, deben realizar tareas en materia de control, evaluación y vigilancia, orientadas hacia la coparticipación y corresponsabilidad de los tres niveles de gobierno y de los sectores público, social y privado de las entidades. El proceso de modernización administrativa debe verse como una vía hacia la consolidación del federalismo, ya que en la medida en que los estados perfeccionen su capacidad de gestión, contribuirán a fortalecer a la sociedad nacional sin detrimento de sus afinidades y diferencias.

Es necesaria la **descentralización** para agilizar la resolución de problemas, puede ser a través de la redistribución de atribuciones que implique transferir competencias, instituciones y recursos de la federación hacia las entidades federativas y municipios; así como el incremento de la participación de éstas en las decisiones federales. Requiere que se precisen con nitidez, funciones, responsabilidades y atribuciones de cada unidad administrativa y de cada funcionario; que opere a través de delegaciones sucesivas de autoridad, partiendo de los órganos de gobierno y llegando hasta los niveles donde se realizan las transacciones, se decide y controla su ejecución.

La descentralización posibilitaría que la alta dirección se concentrara en las resoluciones de estrategia y en el control general de las de detalle, necesarios para garantizar la coherencia en la marcha de la organización y coordinar las acciones que tienden a alcanzar los grandes objetivos. Por ende, hay que centralizar las decisiones estratégicas y descentralizar las estructuras operativas.

El **poder ejecutivo**, tiene a su cargo el manejo directo de la administración pública, su titular es considerado jefe de Estado y jefe de gobierno, además tiene injerencia en materia legislativa y judicial. La preeminencia del ejecutivo federal sobre los otros dos poderes se deriva de: 1) amplio uso de iniciar leyes, 2) capacidad de determinar el monto, asignación y forma de financiar la hacienda pública federal, con lo cual influye en la economía nacional y 3) su carácter de jefe nato del partido mayoritario.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, precisa el marco de actuación de los **servidores públicos** y define sus obligaciones políticas y administrativas. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es una normatividad de ética, en su artículo 47 establece los atributos que deben caracterizarlos. Ambas pretenden salvaguardar esas características -legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia- y observar el desempeño de su empleo, cargo o comisión y su incumplimiento dará lugar al procedimiento y las sanciones que marquen dichas leyes.

La situación actual de la administración pública federal en los aspectos **económico, político y social**, es crítica, su tarea fundamental, no se logra, lo cual se agrava por la aplicación del sistema neoliberal. Las principales acciones gubernamentales para la modernización de la Administración Pública Mexicana y por ende para combatir dicha problemática, se encuentran plasmadas en el **Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000**. Corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, vigilar que se lleve al cabo fielmente, para que dicha modernización, sea un factor que coadyuve a impulsar el desarrollo.

La administración pública moderna utiliza cada vez más auténticos técnicos profesionales en cuestiones administrativas y aprovecha sus conocimientos técnicos y científicos, sería imposible que una Nación alcanzara un alto desarrollo sin ellos, pero también es cierto que la modernización de un Estado y de su administración no sólo es cuestión técnica y de ciencia, sino de ideología, de juicio político, de sentido común y de inteligencia social; por ello, los juicios de los expertos serán siempre muy valiosos y deben tomarse en cuenta, pero se evaluarán responsablemente y la decisión final será siempre un campo reservado a la política.

El servidor público se constituirá en pieza clave de la modernización de la Administración Pública Mexicana, cuando goce de estabilidad en su empleo, seguridad económica, permanente capacitación, márgenes amplios de libertad y creatividad y acrecentada responsabilidad en el ejercicio de su función; modernizarla, constituye uno de los retos más importantes de nuestro tiempo, implica sensibilidad a las grandes transformaciones políticas y coadyuvar al eficaz cumplimiento del interés social y general; se debe llegar a la transparencia del ejercicio administrativo y conjunción entre el servidor público y el administrado.

La corrupción no constituye un fenómeno aislado, se ve estimulada por su entorno social, político, económico, administrativo y ético, ayuda al gobierno a reafirmarse y movilizar apoyos para el sistema personalista y caracteriza el problema como "unas cuantas manzanas podridas" inmersas en el ámbito de la Administración Pública Mexicana. La corrupción es todo un sistema al cual ingresan y contribuyen tanto servidores públicos, como usuarios.

La **corrupción en el sistema organizacional**, sufre grave contradicción; enfrenta a un sistema centralizado, autoritario-corporativista, con un presidente fuerte, contra un sistema personalista descentralizado, flexible y acomodaticio, con un presidente débil. Pero más que ver al sistema declarada y categóricamente como centralizado o descentralizado, hay que reconocer las áreas en las que rige el poder presidencial centralizado y en las que la norma es el poder descentralizado. En términos generales el primero se da primordialmente en las áreas del reclutamiento y la iniciativa política, mientras que las influencias burocráticas y particularistas descentralizadas dominan la puesta en práctica real de las políticas.

La corrupción generalizada puede dar por resultado un escaso nivel de confianza en el desempeño del gobierno y las metas del sistema, o sus políticas pueden no ser cuestionadas pues hay un beneficio general. La corrupción en México surge de un **desequilibrio estructural de las fuerzas estatales y sociales**, que de hecho confiere al Estado y a sus representantes un virtual monopolio de las oportunidades de riqueza y movilidad; esta asimetría estructural fomenta un peculiar patrón de conducta corrupta caracterizado por una extorsión generalizada, al culparse a la ambición de los seres humanos de las fallas del sistema, se ofrece una salida fácil al gobierno y se controla así un problema que podría ser políticamente explosivo.

La corrupción también se puede analizar desde una **perspectiva conductual**, es un tipo especial de conducta política caracterizada por actos públicos de funcionarios públicos y de ciudadanos particulares que propicia resultados particularizados, específicos de una situación dada, dentro de un medio furtivo. La corrupción involucra un acto racional por parte de un funcionario público que se desvía de la promoción ideológicamente sancionada del interés común; desde una perspectiva más amplia, consiste en un representante del Estado (el funcionario público) que

actúa contra las reglas del mismo; la corrupción corresponde a una discordia o incongruencia entre dos dimensiones de un mismo Estado.

Las herramientas legales inapropiadas contribuyen al potencial de la corrupción al no crear una estructura que la desaliente. La legislación que se refiere a la corrupción es inadecuada por dos razones: 1) inhibe la realización externa de denuncias de corrupción, al exigir una cantidad exorbitante de pruebas y hacer responsable al acusador por las acusaciones que no tengan sustento y 2) se relaciona con la falta de una base jurídica para el castigo de los funcionarios acusados. Además de un castigo leve, la ley brinda a los funcionarios públicos buenas defensas contra las acusaciones, pues los funcionarios que detentan cargos públicos gozan de inmunidad contra las acciones legales, en muchos casos no es que las leyes sean malas, sino que se dejan de lado o se aplican de manera parcial, lo que propicia la impunidad.

Las leyes no pueden purificar por sí solas la vida pública. La evolución de partidos políticos responsables, el desarrollo de las comunicaciones, la generalización de la educación, la creación de un funcionariado independiente y debidamente capacitado cuya selección se haga de manera exclusiva en atención a los méritos, la prosperidad nacional, el desarrollo de la integridad profesional, el interés por las asociaciones de carácter voluntario, contribuirían en gran medida a que México se viera libre de corrupción.

La tutela gubernamental del sindicalismo, se inicia con una alianza popular, al apoyar los obreros a Carranza, Obregón y Calles a cambio de una política social más avanzada; se convirtió en sumisión y los gobiernos favorecieron a los dirigentes con altos puestos públicos, el proceso se acentuó y consumó con Cárdenas -debido a que se pensaba que su política era revolucionaria-, con ello se derrumbó la posibilidad de un movimiento sindical apolítico, autónomo y libre de toda injerencia gubernamental y, resultaron ganadores, los líderes que obtuvieron cargos de diputados, senadores y gobernadores, en la actualidad sigue siendo un sindicalismo sumiso o blanco que no defiende los intereses de los trabajadores pues recibe prebendas del gobierno.

La estrecha relación entre organizaciones y partido oficial, da como resultado un sindicalismo carente de fuerza, además, la situación que prevalece en el país no permite mayor lucha ya que las filas de reserva de desempleados son muy elevadas, al igual que el índice de corrupción; el

predominio de sindicatos afiliados al Estado restringe la formación de uniones independientes, aunque éstos son legales, no disfrutan de los beneficios de la subcontratación o del control del empleo en la industria lo cual dificulta su tarea; como consecuencia, el sindicalismo oficial protege el ausentismo, la impuntualidad, la corrupción y la ineficiencia, con la finalidad de no verse cuestionado por sus decisiones y acciones.

Dado el sistema de corrupción, el poder del presidente mexicano, la ausencia de un sistema de servicio civil, el principio de la no reelección y la alta tasa de rotación del personal en el gobierno, la transición de una administración presidencial a otra representa la continuación del sistema de botín. La selección de los nuevos servidores públicos generalmente se basa en las relaciones mantenidas con el nuevo jefe de Estado, el PRI y las élites, y no en los conocimientos y capacidad para aplicarlos en pro de la sociedad, lo que repercute en improvisación en las acciones del personal del aparato burocrático y deterioro de la prestación de servicios.

El sistema de botín favorece a las élites y da cabida a las demandas particularistas, se pierde el sentido social de la administración pública. Los participantes en el juego de la élite reciben o desvían fondos públicos para recompensar a los que ya han sido gratificados por el sistema por su apoyo sostenido (colaboradores), con lo que se tergiversan los objetivos políticos legítimos. La corrupción impide el desarrollo y hace inútiles todos los intentos de planificación, favorece a los ricos y a los privilegiados y tal vez lo peor, trae un sentimiento de frustración en la sociedad, se pierde el respeto mutuo, se genera el cinismo en los cuadros administrativos; se vicia la política, hace débil a la administración y deteriora la confianza pública.

El dinero permite que el poder económico de los empresarios se traduzca en causas de los partidos políticos, el mundo corporativo incursiona en el terreno gubernativo, con lo cual se toma parte activa en la política y se consiguen privilegios. Los empresarios constituyen una fuente importante de apoyo y legitimidad para el gobierno; ambos sectores se refuerzan de manera recíproca a través de distintas tareas. Por ello, se plantea el desplazamiento del corporativismo basado en el control de los sectores obrero, campesino y popular, a un neocorporativismo más acorde con la toma de decisiones con base en una permanente negociación entre gobierno e importantes grupos empresariales.

La seguridad en los ingresos de quienes integran el sistema corporativo aumenta su nivel de consumo, refuerza su posición financiera contra los altibajos del sistema económico, da forma a su estilo de vida, le confiere tal seguridad como la de la economía corporativa misma. Los funcionarios públicos tienen que buscar su particular manera de asegurar su incierto futuro, los cargos públicos pueden significar para quienes los ocupan ganancias económicas sustanciosas; debido a las recompensas que reportan, representan un bien preciado, pueden reportar ganancias importantes, todo ello propicia el **ingreso y permanencia al sistema de botín**

Los cambios en la composición de las élites pueden ser resultado de variaciones operadas en factores económicos, sociales o políticos. El cambio económico ocurrido en México en el siglo XX provocó crecimiento, industrialización (intensiva en capital), concentración de la riqueza, dependencia con respecto al extranjero, intervención estatal. Las repercusiones sociales de estos procesos fueron urbanización, aparición de una burguesía nacional, expansión de la clase media, surgimiento del proletariado y con ello se **confirma la diferencia de clases sociales**.

En el sector público, debe darse la comunicación escrita (normatividad clara, transparente, concisa y precisa) para que los efectos que cause sean positivos y se llegue a la **comunicación efectiva en el trabajo**; ésta se verá transparentada en la capacidad de liderazgo de los mandos superiores y la empatía entre distintos niveles jerárquicos y sus subordinados; ello redundará en una prestación de servicios óptima que propiciará el aprovechamiento de recursos: humanos, materiales y financieros, con lo que se contrarrestarán los efectos administrativos del sistema de botín.

El proceso de **inducción y motivación** al puesto, integra al individuo al trabajo, haciéndolo partícipe de las normas, procedimientos, políticas y costumbres del trabajo a desempeñar. La motivación, toma en cuenta las relaciones humanas para procurar un mejor ambiente social en el desempeño de las labores; coloca a la persona donde rinde más de acuerdo con sus aptitudes; fomenta el desarrollo de sus facultades, la adentra en la tarea asignada y los objetivos a alcanzar. La inducción, ofrece un conocimiento general de las atribuciones, funciones y objetivos de la institución, su participación dentro de la Administración Pública Federal y su estructura; señala el papel que juega la institución en los planes y programas del gobierno.

De acuerdo con el marco legislativo vigente, la **capacitación** es un derecho de todo servidor público al establecer relación de trabajo con cualquier institución o dependencia. Se concibe como el medio para lograr una mejor inserción del trabajador en las actividades productiva y económica; proporcionarle posibilidades para su realización personal y participación en el desarrollo integral de la nación. Debe orientarse a subsanar la productividad, calidad y competitividad de la producción, las deficiencias en la calificación de la mano de obra, apoyarla para adquirir nuevos conocimientos y habilidades que le permitan un mejor desempeño de sus labores.

La sociedad desea más que cubrir sus necesidades básicas -vivienda, vestido, alimentación-, lograr un grado de bienestar para mejorar sus condiciones de vida a través del crecimiento económico y del cambio político-social; por ello, es necesario diferenciar el concepto de **crecimiento económico y desarrollo**. El primero, es sólo un aumento de las actividades económicas de una país, crecimiento de la producción, inversión, empleo y las exportaciones; sólo cambios cuantitativos que se pueden medir en forma absoluta o en porcentajes. El desarrollo económico es un proceso mediante el cual los países pasan de un estado atrasado de su economía a uno adelantado, el cual se obtiene tanto cuantitativa, como cualitativamente.

La función del Estado no debe limitarse al ejercicio monopólico del poder para cuidar de los equilibrios sociales-políticos y garantizar las actividades económicas, sino cuidar el aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros, en beneficio social; a través de la administración pública se da forma a los nuevos escenarios, impulsados por las transformaciones sociales económicas y políticas; donde pueden coincidir intereses particulares y públicos; crear condiciones favorables y estimular la participación de los actores económicos y sociedad civil, de acuerdo a las nuevas realidades. Incorporar a todos los sectores de la sociedad para construir el desarrollo con lo cual se acrecentará el ámbito de acción y se compartirán derechos y obligaciones que lleven a la madurez nacional.

La misión contemporánea del Estado, radica en que toda organización responda a necesidades colectivas y que justifique su existencia con el valor que atribuya al servicio que presta y las normas cumplidas con ética, que sus metas y políticas sean congruentes con la finalidad del mismo y la satisfacción de necesidades de los individuos, debe solucionar a las demandas

generales de la sociedad y fomentar el bien común; para cumplir con ello debe dirigir su acción al alcance de las grandes metas nacionales. Al alcanzar éstas, cumplirá su encomienda y la población valorará su función social.

Para cerrar el ciclo, se puede plantear que una manera de contrarrestar los efectos del sistema de botín es propiciar la **credibilidad y gobernabilidad** en el Estado, su gobierno, sus cuadros políticos y por ende en los cuadros administrativos con la implantación del servicio civil de carrera, la descentralización del poder, el ejercicio del federalismo, la comunicación efectiva en el trabajo, el conocimiento de la institución para la cual se labora, representatividad de los funcionarios y desarrollo económico, político y social. Al aplicar estas medidas, la Administración Pública Mexicana cumplirá con su cometido de prestar un servicio eficaz y eficiente a quien lo solicite, lo que repercutirá en que la sociedad crea en el sistema y apoye a su gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

1. **Baena Paz, Guillermina**, Instrumentos de Investigación, México, Editores Mexicanos Unidos, S. A., 1984, 133 páginas.
2. **Barrera Zapata, Rolando y Conzuelo Ferreyra, Ma. del Pilar**, Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C. -Universidad Autónoma del Estado de México, 1989, 209 páginas.
3. **Camacho, Manuel**, La clase obrera en la historia de México (15). El futuro inmediato, México Ed. Siglo XXI, 1993, 8a. edición, 167 páginas.
4. **Carrillo Landeros. Ramiro**, Metodología y Administración, México, Ed. Limusa/Noriega Editores, 1993, 254 páginas.
5. **Castelazo Ángeles, José R.**, Técnicas y Especialidades en Administración de Personal Público. (versión ampliada), México, INAP PRAXIS 76, 1985, 150 páginas.
6. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, IFE, 1996, 453 páginas.
7. Código Penal para el Distrito Federal en materia común, y para toda la república en materia federal, México Ed. Porrúa, 1997, 188 páginas.
8. **Comité Técnico para la medición de la pobreza**, Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar, México, Secretaría de Desarrollo Social, 2002, Serie: Documentos de Investigación 1, 113 páginas.
9. **Concheiro, Elvira y otros**, El poder de la gran burguesía, México, Ediciones de Cultura Popular, 1979, 343 páginas.
10. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Trillas, 1996, 218 páginas.
11. **Dávalos. F., V. Meza**, Glosario de Ciencias Histórico-Sociales, México, Ed. Anuiés, 1977 (Parte 1), 74 páginas.
12. **Dávalos. F., V. Meza**, Glosario de Ciencias Histórico-Sociales, México, Ed. Anuiés, 1977 (Parte 2), 86 páginas.
13. **Delgado de Cantú, Gloria M.**, México: estructuras política, económica y social, Alhambra Mexicana, 1996, 452 páginas.

14. **Descubrir la Psicología**, Director: Joan Corbella Roig, Vol. 4 La mente humana, España, Ed. Folio, 1994, 37 páginas.
15. **Diccionario de la Lengua Española**, España Ed. Real Academia Española, 1984, 20a. edición, (tomo 1, a-guzpatarra), 714 páginas.
16. **Diccionario de Política (A-J)**, México, Siglo XXI, 1982, dirigido por: Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, 1-880 páginas.
17. **Diccionario de Política (L-Z)**, México, Siglo XXI, 1982, dirigido por: Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, 881-1751 páginas.
18. **Domínguez Pastrana, Jorge**, Apuntes, 1987.
19. **Dualth Krauss, Miguel**, La administración de personal en el sector público, Un enfoque sistémico, México, INAP, 1972, 122 páginas.
20. **Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales**, Madrid, Ed. Aguilar, 1979 Vol. 6, 1a. ed., Director: David L. Sills, 792 páginas.
21. **Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales**, Madrid, Ed. Aguilar, 1979 Vol. 8, 1a. ed., Director: David L. Sills, 775 páginas.
22. **Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales**, Madrid, Ed. Aguilar, 1979 Vol. 9, 1a. ed., Director: David L. Sills, 795 páginas.
23. **Enciclopedia Larousse en 10 vol.**, España, Ed. Planeta, 1980, 3a. edición, 16a. impresión, (tomos 2), 1024 páginas.
24. **Enciclopedia Larousse en 10 vol.**, España, Ed. Planeta, 1980, 3a. edición, 16a. impresión, (tomos 3), 1020 páginas.
25. **Frankl, Viktor E.**, Psicoanálisis y existencialismo, de la psicoterapia a la logoterapia (27), México, Breviarios FCE, 1990, 2a. edición, 4a. Reimpresión, 359 páginas.
26. **Fromm, Erich**, El corazón del hombre, México, Biblioteca Joven FCE-CREA, 1983, 181 páginas.
27. **Garrido, Luis Javier**, LA RUPTURA, La Corriente Democrática del PRI, México, Ed. Grijalbo, 1993, 224 páginas.
28. **Glosario Electoral Básico**, México, Instituto Federal Electoral, 1995, 14 páginas.
29. **Gran Enciclopedia Larousse (Sants-Staaf)**, España, Ed. Plantea, 1991, (tomo 21), 9889-10368 páginas.
30. **Gutiérrez Aragón, Raquel**, Guía al Estudio de los problemas sociales, económicos y políticos de México, México, Ed. Porrúa, 1986, 110 páginas.

31. **Hernández Puente, Adriana**, Administración y Desarrollo de Personal Público, México, INAP, 1994, 404 páginas.
32. **Herrera, Joaquín**, Las élites del poder en México, HANK, México, Ed. Parmon, 1997, 239 páginas.
33. **Isoard, Carlos A. y Jiménez de Sandí**, Auditoría de las operaciones del gobierno. Efectividad, eficacia y eficiencia del gasto público, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, 272 páginas.
34. **Jiménez Castro, Wilburg**, Introducción al estudio de la Teoría Administrativa, México, Limusa, 1993, 1ª. ed. 2ª. reimpresión, 430 páginas.
35. **Kaplan, Marcos**, Estado y sociedad, México Ed. Unam, (Coordinación de Humanidades, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Centro de Estudios sobre la Universidad), 1983, 1a. ed. 2a. reimpresión, 223 páginas.
36. **Kelsen, Hans**, Teoría General del Derecho y del Estado, México, Ed. UNAM, 1983, 2a. edición, 3a. reimpresión, 477 páginas.
37. La renovación moral de la sociedad, (Seminario de la renovación moral), México Secretaría de la Contraloría General de la Federación, (sin fecha de impresión), 31 páginas.
38. La renovación moral en el gobierno, (Seminario de la renovación moral), México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, (sin fecha de impresión), 31 páginas.
39. La responsabilidad en el servicio público, (Seminario de la renovación moral), México Secretaría de la Contraloría General de la Federación, (sin fecha de impresión), 31 páginas.
40. **Lajous, Gloria**, Anatomía de la corrupción, México, Ed. Posada, 1993, 137 páginas.
41. **Leal, Juan Felipe**, México: Estado, Burocracia y Sindicatos, 8a. ed., México, Ed. El Caballito, 1986, 146 páginas.
42. Lev del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, México, Ed. Asociación Autónoma del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.
43. Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, México, Reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional, México, Ediciones Porrúa, S. A., 1995, 34 edición actualizada.
44. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, Ed. SECODAM, 2002, 27 páginas.

45. Ley Federal del Trabajo, México, Ediciones Porrúa, S. A., 1991, 65 edición actualizada, 905 páginas.
46. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Ed. Sista S. A. de C. V., 1999, 223 páginas.
47. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, México, Ed. Delma, 1996, 260 páginas.
48. Maquiavelo, Nicolás, Obras Políticas, La Habana, Ed. de Ciencias Sociales, 1971, 373 páginas.
49. Méndez Morales, José Silvestre, 100 preguntas y respuestas en torno a la economía mexicana, México, Ed. Océano, 1988, 8a. Edición, 188 páginas.
50. Morris, Stephen D., Corrupción y política en el México contemporáneo, México, Ed. Siglo XXI, 1992, 194 páginas.
51. Oppenheimer, Andrés, México en la frontera del caos, México, Ediciones B, 2002, 2ª. Edición, 413 páginas.
52. Paz, Octavio, El laberinto de la soledad, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, 351 páginas.
53. Pichardo Pagaza, Ignacio, Introducción a la Administración Pública de México. I Bases y Estructura, México, Ed. INAP, 1984, 354 páginas.
54. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995, 177 páginas.
55. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, México Diario Oficial de la Federación, 28 de mayo de 1996, 81 páginas.
56. Psicología General, España, Plaza & Janes Editores, 1990, (Vol. 1), Guillermo B. Floria, 174 páginas.
57. Puga Espinoza, Cristina y Torres Mejía, David, México: La modernización contradictoria, México, Alhambra, 1995, 196 páginas.
58. Ramos, Samuel, El perfil del hombre y la cultura en México, México, Ed. Espasa-Calpe, 1997, 145 páginas.
59. Riding, Alan, Vecinos Distantes. Un retrato de los mexicanos, México, Ed. Joaquín Mortiz-Planeta, 1989, 1a. edición, 18a. reimpresión, 451 páginas.
60. Rivadeneira Prada, Raúl, La opinión pública. Análisis, estructura y método para su estudio, México, Trillas, 1990, 223 páginas.
61. Ruiz Harell, Rafael, Exaltación de ineptitudes, México, 1988, 7ª. Edición, 406 páginas.

62. Segura Nava, Silvia Edith y Vargas Fernández, Filiberta, Un taller de comunicación, México, Colegio de Ciencias y Humanidades-Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, 100 páginas.
63. Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1974, 1174 páginas.
64. Sinónimos/Antónimos, Ramón Trepát, México, Ed. Larousse, 1995, 1a. ed. 26 reimpresión, 506 páginas.
65. Smith, Peter H., Los laberintos del poder. (El reclutamiento de las élites políticas en México. 1900-1971), México, Ed. Colmex, 1981, 414 páginas.
66. Spota, Luis, Retrato hablado, México, Ed. Grijalbo, 1975, 20a. Edición, 368 páginas.
67. Vázquez Nava, María Elena, Capacitar para prevenir, discurso núm. 16, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1989, 12 páginas.
68. Vázquez Nava, María Elena, Eficiencia y productividad en el sector público, discurso núm. 2, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1989, 17 páginas.
69. Vázquez Nava, María Elena, La descentralización, un reclamo social, discurso núm. 4, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1989, 15 páginas.
70. Vázquez Nava, María Elena, La modernización administrativa, vía de consolidación del federalismo, discurso núm. 6, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1989, 13 páginas.
71. Wolff, Werner, Introducción a la Psicología (82), México, Breviarios FCE, 1990, 1a. edición, 23a. Reimpresión, 389 páginas.
72. Wright Mills, C., La élite del poder, México, FCE, 1989, 1a. edición, 10a. Reimpresión, 389 páginas.
73. Zippelius, Reinhold, Teoría General del Estado, México, Ed. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie G. Estudios Doctrinales. núm. 82), 1985, 467 páginas.

HEMEROGRAFÍA

1. Adorno Jiménez, Raúl, "Canalizará la Sedesol 50 millones de pesos para universidades públicas", El Nacional, México, D. F., 14 de julio de 1998, p. 17-PAÍS.
2. Blunchi, M., "La Administración Pública", Revista de Administración Pública, México, D. F., INAP, Antología 1-54, 1956-1983, febrero 1983, pp. 403-414.
3. Bonnin, C. J. B., "Principios de la Administración", Revista de Administración Pública, México, D. F., INAP Antología 1-54, 1956-1983, febrero 1983, pp.479-500.
4. Brown, Heidi y otros, "200 Global Billionaires", USA, Forbes, 3 de julio del 2000, pp. 162-263.
5. Button, Graham, "The superrich", USA, Forbes, 15 de julio de 1996, pp. 124-186.
6. Cadena Coutiño, Esperanza, "Satisfacer exigencias de jóvenes, reto de la educación superior", El Nacional, México, D. F., 14 de julio de 1998, p. 17-PAÍS.
7. Cardoso, Víctor, "Se unen Televisa, TvAzteca y MVS para adquirir los satélites mexicanos", La Jornada, México, D. F., 24 de septiembre de 1997, p. 1.
8. Chávez, Elías, "Con el PRI o con el PRD, los ciudadanos esperan que ahora sí la revolución les haga justicia: Miguel Alemán.", México, D. F., Proceso 1113, 1º de marzo de 1998, pp. 24-28.
9. Correa, Guillermo, "Hank González ha sabido sortear, intocado, sospechas y acusaciones relacionadas con su función pública", México, D. F., Proceso 1030, 28 de julio de 1996, p. 7.
10. Cruzado, Manuel, "La Administración Pública como estudio científico", Revista de Administración Pública, México, D. F., INAP, Edición especial en memoria del maestro y primer presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, Gabino Fraga, La concepción de la Administración Pública al través del derecho administrativo mexicano. Pasado y presente., noviembre 1982, pp.265-278.
11. Del Castillo Velasco, José María, "El carácter científico de la Administración Pública", Revista de Administración Pública, México, D. F., INAP, Edición especial en memoria del maestro y primer presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, Gabino Fraga, La concepción de la Administración Pública al través del derecho administrativo mexicano. Pasado y presente., noviembre 1982, pp.211-222.
12. Garrido, Celso y Cristina Puga, "Transformaciones recientes del empresariado mexicano", México, D. F., Revista mexicana de sociología 4/95, pp. 43-53.

13. **González Cantú, René**, "Radiografía del rezago educativo de la población adulta en México", México, D. F., Rompan filas, Año 6, Número 26, p. 18.
14. **González, Cecilia**, "Superan cifras de pobreza mediciones internacionales", Reforma, México, D. F., 13 de agosto del 2002, p. 11A.
15. **González Saravia, Antonio**, "La Administración Pública", Revista de Administración Pública, México, D. F., INAP, Edición especial en memoria del maestro y primer presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, Gabino Fraga, La concepción de la Administración Pública al través del derecho administrativo mexicano. Pasado y presente., - noviembre 1982, pp.281-309.
16. **Goodnow, Frank**, "Política y Administración: Funciones primarias del Estado", Revista de Administración Pública, México, D. F., INAP, Antología 1-54, 1956-1983, febrero 1983, pp.345-355.
17. **Guerrero Virgen, Rosa María**, "El Servicio Civil en el Gobierno Federal", Gaceta Mexicana de Administración Pública y Municipal, México, D. F., INAP, abril-septiembre (14-15) de 1984, pp. 23-31.
18. **Hinojosa, Oscar**, "Investigación y hasta juicio político a De la Madrid: Muñoz Ledo", México, D. F., Proceso 659, 19 de junio de 1989, p. 19.
19. **Martínez Cabañas, Gustavo**, "La posición de los Municipios en la Estructura Constitucional y Administrativa de México" Revista de Administración Pública, México, D. F., INAP, Antología 1-54, 1956-1983, febrero 1983, pp. 321-328.
20. **Maza, Enrique**, "La renovación moral, seis años de incubación o solapamiento de delincuentes", México, D. F., Proceso 659, 19 de junio de 1989, pp. 20-21.
21. **Monge, Raúl**, "La pobreza y la descomposición del D F son brutales; la mitad de la población recurre a la medicina asistencial del gobierno capitalino: Clara Jusidman", México, D. F., Proceso 1134, 26 de julio de 1998, p. 8.
22. **Nickson, Andrew**, "Capacitación y Carrera Administrativa: La Experiencia Británica", Gaceta Mexicana de Administración Pública y Municipal, México, D. F., INAP, abril-septiembre (14-15) de 1984, pp. 75-81.
23. **Oliván, Alejandro**, "Idea General de la Administración", Revista de Administración Pública, México, D. F., INAP, Edición especial en memoria del maestro y primer presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, Gabino Fraga, La concepción de la

Administración Pública al través del derecho administrativo mexicano. Pasado y presente., noviembre 1982, pp.103-119.

24. **Peña Fajardo, Maricarmen**, "Pobreza 53.7% de los Mexicanos: Sedesol", EXCELSIOR, México, D. F., 14 de agosto del 2002, pp. 1, 10.
25. **Quiroga Leos, Gustavo**, "El Servicio Civil de Carrera", Gaceta Mexicana de Administración Pública y Municipal, México, D. F., INAP, abril-septiembre (14-15) de 1984, pp. 105-119.
26. **Ramírez de Aguilar, L., Fernando**, "Atrapada por la pobreza, más de la mitad de los mexicanos", El Financiero, México, D. F., 14 de agosto del 2002, p. 1.
27. **Ramírez de Aguilar, L., Fernando**, "En la décima economía del mundo, 53.7% de la población vive en la pobreza", El Financiero, México, D. F., 14 de agosto del 2002, pp. 44-45.
28. **Ravelo, Ricardo**, "Chirinos entregará un estado 'empobrecido, con la planta industrial quebrada y el campo abandonado'.", México, D. F., Proceso 1134, 26 de julio de 1998, p. 14.
29. **Ruiz Durán, Clemente**, "Recorte: una mala decisión", El Nacional, México, D. F., 14 de julio de 1998, p. 34-ECONOMÍA.
30. **Sierra Casasús, Catalina**, "Estudios sobre Administración Pública en México", Revista de Administración Pública, México, D. F., INAP, Antología I-54, 1956-1983, febrero 1983, pp. 333-337.
31. **Stephens, Manuel**, "¿Qué hacer con los ricos ricos?", El Nacional, México, D. F., 14 de julio de 1998, p. 20-PAÍS.
32. **Subdirección de Capacitación de la Subdirección General de Servicios Sociales y Culturales del ISSSTE**, "Sistemas de Capacitación para los Trabajadores del ISSSTE", Gaceta Mexicana de Administración Pública y Municipal, México, D. F., INAP, abril-septiembre (14-15) de 1984, pp. 121-128.
33. **Torres Gaytán, Ricardo**, "El marco constitucional de la Administración Pública Mexicana", Revista de Administración Pública, México, D. F., INAP, Antología I-54, 1956-1983, febrero 1983, pp.177-185.
34. **Zedillo Ponce de León, Ernesto***, "Investigación científica y tecnológica, esencial para el desarrollo nacional", El Nacional, México, D. F., 14 de julio de 1998, p. 10-PAÍS, *Intervención del Presidente de la República, durante la ceremonia en la que hizo entrega de los Premios de Investigación Científica 1997, en el Salón Adolfo López Mateos, ayer, en la residencia oficial de Los Pinos.