

CAPITULO IV. ESTADO, ADMINISTRACION PUBLICA Y GESTION GUBERNAMENTAL	129
4.1. Sistema de partidos y lucha electoral.	136
4.2. Administración pública y sociedad civil.	142
4.3. Administración pública y partido en el poder	144
4.4. Profesionalización de la administración pública.	146
4.5. El carácter político de la administración pública.	146
NOTAS	155

Capítulo Cuarto

ESTADO, ADMINISTRACION PUBLICA Y GESTION GUBERNAMENTAL

El Estado capitalista lo entendemos como un ente separado materialmente de la sociedad civil, en tanto que en su devenir experimentó la separación entre trabajo manual y trabajo intelectual; es decir, la ruptura entre Estado y sociedad se materializó en el modo de producción capitalista. La política y la economía son los espacios dialéctica y socialmente reproducibles en la historia contemporánea, siendo en última instancia la base material la que determina el entorno político. Sin embargo, la política se organiza no sólo en relación al Estado, sino vinculada también a las diferentes fuerzas que se mueven en los círculos concéntricos que se forman en relación a él.

Las relaciones que se amalgaman, la política con el Estado, son las relaciones de las clases y fracciones que de ellas llegan a constituir, por lo que la dinámica y el accionar social se logran en sentido estricto en el centro del Estado, nunca fuera de él. Esto se observa sobre todo de manera clara a partir del Siglo XX, en que se finiquita el liberalismo económico y surge en la escena política la intervención del Estado en la economía, como una sociedad exigible por los hechos históricos de la crisis capitalista de 1929. La intervención del Estado en la economía no constituye una función más del Estado capitalista en el seno de la sociedad, sino que es la sustancia que le viene a dar significado y explicación a la transición capitalista de una fase (liberalista) a otra de carácter monopolista. La función económica del Estado no es la suma de la función política, sino que economía

y política es la esencia que explica y justifica históricamente a ese Estado con las clases que gobierna.

El Estado capitalista lo entendemos como el conjunto de procesos orgánicos, decisorios y materiales, donde se condensa y sintetiza la expresión política de todas las clases que luchan por el poder político y económico que se detenta y organiza. El Estado capitalista no es un instrumento al servicio de una sola clase, no es el representante general de la sociedad. El Estado capitalista es responsable de organizar la sociedad y a la clase en tanto que el Estado se ve precisado a conciliar los intereses individuales con los sociales. Con esto, los Estados capitalistas se ven envueltos en situaciones turbulentas que no siempre logran satisfacer el gusto de las clases dominantes y los intereses políticos que logran detentar en una sociedad comunitaria.

El Estado tiene la función de organizar permanentemente a las clases dominantes y representarles y garantizarles en el corto, mediano y largo plazo sus intereses en el proyecto político del bloque del poder, dirigido por una fracción de ellas, la cual se constituye en el grupo hegemónico, siempre imbricado en el mismo Estado. Por otra parte, el Estado se ve precisado a garantizar los intereses de los grupos dominados en el seno del bloque, lo cual le permite negociar, bloquear, satisfacer o reprimir las demandas de esos grupos. El Estado tiende a orientarse en todo momento en la lucha de clases a unificar los intereses de las fracciones dominantes, al tiempo que neutraliza políticamente los intereses de los grupos dominados. La dispersión de los intereses de clase ocurre en todo momento, en la medida en que constituye el salvaguarda del interés general de la sociedad. En tal sentido, el Estado constituye y representa el poder político de las clases dominantes, el que no se limita exclusivamente a su ámbito, sino que tiene como fuente la explotación y las relaciones sociales de producción, que es lo que define la

formación social. El poder político que rebasa el Estado implica subconjuntos relacionados con el poder de clase, que se sintetiza por la existencia de sus luchas en presencia de la economía y la política.¹

El Estado cumple una segunda función, consistente en modificar los intereses de las clases sociales, a través de diferentes canales y estrategias: negociación, cooptación de cuadros y dirigentes, movilización de cuadros hacia puestos de elección popular, soborno, corrupción, prebendas, y un conjunto de apoyos, premios y sanciones, para los diferentes dirigentes del sistema y sus opositores. La función de desunificar, neutralizar y movilizar intereses políticos de las clases sociales, se cumple mediante la administración pública a la cual se le asignó la responsabilidad política de mediar entre las clases sociales y filtrar sus demandas. Sin embargo, para que se logre este propósito, la administración pública se ve envuelta en las líneas de las contradicciones de clase, mismas que presionaron ya no sólo en los mercados naturales para dirimir sus controversias, sino que ahora se encierran en el ámbito de lo público, de lo burocrático, para cristalizar sus demandas. Es decir, la administración pública se convirtió en el capitalismo en el terreno material y político donde se dirimen los conflictos de clase e interclase.²

Se ha mencionado con anterioridad que el Estado mexicano se burocratizó y con él las relaciones sociales de producción. La administración pública cambió por eso sustancialmente sus roles tradicionales, consistentes en buscar la eficiencia y racionalidad administrativas. Después de 1970, el papel de la administración pública cambió al convertirse en el ente político más importante de la sociedad, proceso que fue impulsado por la dialéctica de la crisis que se experimentó a partir de ese año.

Hasta 1970, la administración pública vivió el papel de agente

ejecutor de las decisiones políticas, cubriendo las funciones directas del ejecutivo: planeando, dirigiendo, organizando y controlando la política gubernamental. La función era traducir las decisiones políticas en decisiones administrativas; en convertir las necesidades sociales en resultados tangibles. Sin embargo, esta función de aparente espectador de la gestión gubernamental, fue sucumbiendo ante el pronunciamiento de la crisis, la cual modificó sus niveles de participación, mediación, regulación y filtro de las demandas políticas. En efecto, la función tradicional de la administración pública consistía en procesar demandas, las que tenían poca o nula influencia en el proceso legislativo del Estado y en el tratamiento político de sus gestiones. El carácter gerencialista de la administración pública fue subsumido a las variables políticas de la crisis.

La administración pública se convirtió con la crisis y a pesar de ella, en la arena política por excelencia, donde expresaba precisamente el recorte de la sociedad civil y la disminución de los intereses ciudadanos. Así es como podemos explicar la complejidad creciente de la administración pública, su poder omnímodo para regir los intereses ciudadanos, su abierto compromiso con los intereses de grupo y no con los de la comunidad en general.

La expansión de los derechos sociales y la extensión del Estado a lo largo y ancho de la economía y la política, motivaron el enriquecimiento funcional y organizacional de la administración pública, cubriendo nuevas áreas de interés nacional. De este modo se estableció la relación dialéctica entre crisis y administración pública. Por un lado, la crisis es explicable en la medida en que creció el Estado y simplificó la sociedad civil. En este sentido, el Estado creció y consecuentemente la administración pública también, lo que se observa no sólo en términos cuantitativos (orgánico-funcionales), sino también en términos de sus-

tantividad política de las funciones. En otras palabras, la administración pública se politizó al extremo, debido a la creciente debilidad de los otros elementos del sistema político mexicano: congreso de la unión, partidos políticos, grupos de presión e interés y los medios de comunicación de masas, aun cuando estos últimos se fortalecieron en su mediación con el Estado y la sociedad.

La administración pública se burocratizó en la medida en que el Estado creció en todas sus formas. Entendemos a la burocratización como la complejidad y sofisticación de las estructuras políticas, económicas y sociales, ante lo cual la administración pública se profesionalizó con diversos y crecientes sistemas y procedimientos, planes, programas y proyectos, formas y criterios de organización administrativos; en suma, novedosas y combinadas tecnologías administrativas, mediante lo cual se quiso hacer frente, por un lado, al crecimiento exponencial del Estado, y por el otro, a la pronunciación de la crisis.

La administración pública creció y se profesionalizó políticamente, ya no sólo administrativamente, como una consecuencia dialéctica de la modificación de los roles del Estado mexicano y por la esencia de la propia crisis. Se ha señalado en capítulos anteriores, que el Estado respondió ante la gravedad de la crisis y de la expresión de la lucha de clases con criterios y estrategias de carácter burocrático, creando estructuras institucionales, formales, verticales y centralizadas, para hacer frente a los retos de la crisis y a la profundización de la lucha de clases. El fenómeno arrastró y transformó la administración pública, la que se convirtió en un ente profesionalizado de la política, preparado no sólo para ejecutar la política gubernamental, sino ahora para unificar y neutralizar intereses de clase, prevenir conflictos sociales y programar acciones de racionalidad política. Con esto, la política en la crisis se estableció en el ámbito de la administra-

ción pública, ya no fuera de ella. Al expanderse los espacios burocráticos del Estado a costa de la sociedad civil, los marcos administrativos de la administración pública se estrecharon, mientras que los políticos se amplificaron.

La politización de la administración pública se hizo a costa del achicamiento político de los otros elementos de la sociedad política y la sociedad civil. El Estado contestó políticamente a la crisis mediante el fortalecimiento de la administración pública, la que adquirió papel dominante en el papel de la lucha de clases. Asimismo, la administración pública se volvió el instrumento más eficaz para detener la crisis, papel que consistió no sólo en filtrar las demandas de los grupos sociales, sino además en reestructurar los espacios políticos en donde se estableció la negociación, mediación y arbitraje de los conflictos sociales.³

Se mencionó anteriormente que la administración pública adquirió durante la crisis un papel significativo, en tanto que su misión fue operar el Estado de derecho y burocrático en que devino el Estado mexicano. El fortalecimiento de la administración pública en la crisis es explicable dialécticamente de acuerdo a los siguientes hechos:

4.1. Sistema de partidos y lucha electoral

Desde los años cuarenta, en que se definen los marcos estructurales de los partidos políticos en México, la lucha que se observa es de resultados pobres, precisamente porque el juego se institucionalizó mediante la hegemonía del partido en el gobierno. El PAN fue antaño considerado no como partido, sino como grupo de presión. En la década de la crisis, el Partido Acción Nacional contribuyó a dinamizar el sistema político mexicano, al erigirse como un auténtico partido, que lucha por el poder y que supera, por tanto, el papel de grupo de presión a que se había reducido desde 1936, el año de su fundación.

El PAN fue antaño grupo de presión que vivió y se reprodujo de los errores de los gobiernos de la revolución y de su partido. La misión del PAN desde 1936, en que Manuel Gómez Morín, junto con otros intelectuales destacados de la época, toman la decisión de fundar un partido, que aglutinara a las fuerzas de derecha, principalmente de los grupos privados, ante el temor de la política Cardenista, ven la posibilidad de plantear la alternativa institucional y formal para que la sociedad exprese su voluntad política de cambio.

El PAN atacó y señaló permanentemente los errores del gobierno, actuando como apéndice de la crítica y calificador de actos públicos, más que como partido en busca de alternativas políticas reales para desarrollar a la nación. El PAN ha tenido a lo largo de su historia altibajos electorales, pugnas internas en su estructura, divisiones y fraccionamientos, lo que no le empequeñece como partido, pues históricamente ha ocupado el segundo lugar en la contienda electoral y en la geometría política de México. Los vínculos con el clero, con algunos grupos de comerciantes y pequeños industriales, así como grupos medianos, le permitieron adquirir representatividad política, contundencia programática y de principios, lo que le hizo un partido fuerte, ganó terreno en lo político y en lo social, adeptos y consenso entre los múltiples grupos que existen en la palestra nacional.⁴

El Partido Popular Socialista surgió en 1946 bajo los auspicios de Vicente Lombardo Toledano. El Partido Popular (antecedente del PPS), fue la alternativa histórica a la política alemanista, a la manifestación de los desvíos de la revolución mexicana y del desarrollismo que se postulaba a partir de entonces.

El Partido Popular Socialista surge vigorosamente en la escena de la lucha electoral con una clara idea de hacer viable el proyecto político de la revolución y llegar a una sociedad más justa

*y equilibrada. Sin embargo, en los últimos años, es decir, en el período de crisis, fue perdiendo vigor y presencia en la geometría política, pues después de 1976, del colapso de Nayarit, en que uno de sus miembros prominentes gana las elecciones para la gubernatura del Estado, la que sin embargo, fue cambiada por su dirigente Jorge Cruickshank García por una senaduría para él mismo en el Estado de Oaxaca, el partido entró en la debacle que le hizo perder fuerza política.*⁵

*La pérdida del consenso por la incongruencia programática y de acción política del PPS, hizo que algunos grupos defraudados se desplazaran hacia otras organizaciones de izquierda, que empezaran a surgir a mediados de los años setenta y que van a dar un fuerte impulso a la lucha política nacional.*⁶

*En relación al PRI, se puede admitir que fue el único partido que se supo sobreponer al incremento del abstencionismo en los últimos períodos de votación, principalmente entre los años 1970-1982. Siguió conservando su fuerza mayoritaria y capacidad de movilización de masas, lo que si bien no siempre atendió a los reclamos populares, sí logro imponer su directriz a fin de ganar consenso y reproducirlo en el congreso de la Unión y en la sociedad civil. Sin embargo, la antidemocracia del partido, la persistencia del cacicazgo como fuente del poder político, la movilización irreflexiva de las masas y de la demagogia sin límite, condujeron al PRI a una situación de desmérito y de pérdida relativa de la capacidad de liderazgo para seguir organizando al pueblo y luchar por las conquistas sociales, tan urgentes por el carácter injusto y desigual que siguió México durante la industrialización.*⁷

En cuanto al Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, se puede calificar como un apéndice del partido en el gobierno, que desde su fundación en 1952, nunca fue modificado en su

estructura, actuando invariablemente como un factor dependiente del gobierno, sin aportar jamás ninguna crítica o reflexión que permitiera el mejoramiento del quehacer del Estado y del gobierno. El PARM aglutinó a un conjunto de dirigentes políticos, militares y revolucionarios, que sin embargo, supieron retener y conjuntar bases electorales importantes, principalmente en el norte de la república, particularmente en ciudades como Nuevo Laredo, Ciudad Juárez, Ciudad Victoria, entre otras. El PARM fue el partido modificado que no supo nunca encontrar su espacio en la geometría política, ubicándose a nivel de un aparato más del gobierno de la república, sin voto y escasa voz, sin trascendencia en la movilidad y la estrategia política para alcanzar los postulados de la lógica del poder.⁸

En lo que se refiere al PSUM, se puede advertir que desde la unificación de sus organizaciones en 1976, ha sido el partido junto con el PAN y el PRI, que más ha enaltecido la palestra parlamentaria y dignificado la lucha partidista. Sus aciertos han radicado en su versatilidad y capacidad de crítica que ha formulado como una práctica permanente que permitió adecuar los principios y programas del partido a la realidad nacional. Es un acierto si se compara con los resultados que tuvo el Partido Comunista Mexicano, que desde 1919, fecha en que se funda, obedeció más a la acción y principios del Partido Comunista de la Unión Soviética y de la Cuarta Internacional, lo que le valió su desvinculación real con fuertes segmentos de la clase obrera del país y su imposibilidad para articular ya no programas de lucha viables y objetivos y para implementar el socialismo en México, sino democratizar las estructuras políticas del país.

El PSUM es un partido que no ha estado exento a lo largo de su historia de pugnas internas, divisiones ideológicas y debilidad orgánica, lo que sin embargo, no le ha mermado para hacerlo desaparecer. A raíz de la crisis ganó consenso y poder de movili-

zación de masas, planteándose como una alternativa de primer orden en la lucha política en México, a partir del análisis, reflexión y crítica objetiva de la realidad nacional. Esto le ha traído críticas, desde su propio seno, por dirigentes y miembros del partido, que le han señalado su semejanza programática con los postulados de la socialdemocracia y por lo tanto, apartado de los principios marxistas-leninistas para implantar un nuevo orden social en México. Sin embargo, ha sido congruente con los lineamientos de una dirigencia flexible y no dogmática.⁹

La debilidad de la lucha partidista en México y su incapacidad real para articular movimientos de masas que permitieran armar programas de gobierno, y lo más importante, la instrumentación de los mismos, fue un factor que permitió el fortalecimiento de la administración pública, la cual quedó como depositaria y gestora única de todos los asuntos y problemas que atañen a los grupos sociales. Es cierto que los diputados siguieron jugando el rol tradicional de gestores de sus respectivos distritos electorales y representados, lo es también que para el éxito de sus intervenciones ante la administración pública dependieron de los intereses y de la capacidad de ésta para resolver las demandas de la ciudadanía. Sin embargo, el éxito de los programas y campañas electorales de los partidos políticos dependió en última instancia de la administración pública, quien fue la responsable de ejecutar la política de gobierno, que es donde se traducen las acciones y decisiones públicas en resultados que inciden en el comportamiento político de los ciudadanos.

En tal virtud, la lucha y el juego partidista vino a resultar impotente por sí mismo para oír demandas y peticiones de la ciudadanía para gestionar los asuntos ante los diferentes órganos del gobierno. Los partidos dependieron de la administración pública para ganar consenso y legitimación en los programas electorales; de otra suerte, sus intervenciones en el congreso de

la Unión se redujeron únicamente al acto de legislar, más no el de influir en la política gubernamental, que es donde se definen las acciones políticas y legislativas reales que imprimen la imagen de los partidos ante sus diferentes clientelas políticas.¹⁰

La administración pública mexicana ganó poder a costa de los partidos políticos, en la medida que las campañas políticas y la viabilidad del discurso dependieron del nexo de los grupos sociales con las oficinas públicas, donde se resuelven o se aplazan las diferentes demandas. Este proceso que experimentó la administración pública, le ganó poder, en la medida en que se trazaron los flujos y reflujos políticos de la sociedad, organizando y previendo el comportamiento de los grupos; simultáneamente, la estructura administrativa creció y diversificó, de acuerdo a la intensidad y a los ciclos políticos de la lucha electoral. En épocas de elecciones, se le exigió a la administración pública, sobre todo por el partido en el gobierno, perfeccionar sus sistemas y procedimientos de trabajo, afinar la organización y acelerar los trámites, pues de su éxito dependían que se alcanzaran votaciones copiosas para la causa del partido político y sus seguidores. El impacto de la administración pública en el juego electoral fue crucial, no sólo porque en México y en otros países tiene intervención directa en el proceso, sino porque a ella le compete materializar las promesas e inquietudes que se manifiestan en momentos de campaña política.

La administración pública reúne y contiene la información que es necesaria para plantear las campañas políticas, pues es la que tiene los vínculos directos con la sociedad y es la que conoce los asuntos que guardan las diferentes acciones del gobierno. En tal situación, la participación y quehacer político de la administración pública es irreversible, sobre todo cuando se crean mecanismos burocráticos para contener la lucha de clases, así como para acelerar el desarrollo y superar la crisis que envuelve a la sociedad. La administración pública es más política a medi-

da que el divorcio entre Estado y sociedad civil se ahonda, y a medida en que la separación del Estado y las masas se agudiza, con el consecuente deterioro de la democracia, real y formal. El extremo de la politización de la administración pública corresponde a un Estado autoritario, incluso fascista.¹¹

Sin embargo, para volver a fortalecer la democracia, no basta con restarle fuerza y poder político a la administración pública, sino que es necesario cuestionar el burocratismo que va implícito en el quehacer del Estado, para contener las diferentes luchas sociales. La burocratización remite a un examen donde se expresan las diferentes voluntades de volver al Estado el instrumento de los intereses populares, nacionales y soberanos. La democracia no sólo es asunto electoral, sino político, que remite al fortalecimiento y apertura de los diferentes órganos de gestión pública, a los diferentes grupos de interesados en el quehacer del Estado. La administración pública debe abrir sus órganos de gobierno al congreso de la Unión, partidos y ciudadanía, a fin de que tengan la posibilidad de cuestionar y afectar el contenido de la política gubernamental, y no como hoy, en que los legisladores esperan las iniciativas de las leyes para proceder a su examen, discusión y debate, para llegar a la votación con un contenido que les permita normar sus juicios y orientar sus niveles de decisión.

4.2. Administración pública y sociedad civil

El fortalecimiento político de la administración pública se debió también a que la sociedad civil fue perdiendo vigor y dinamismo para auto-reproducirse, lo cual orientó al Estado para que en aras de salvar el sistema de producción, interviniera con mayor profusión en los asuntos de carácter civil. Un ejemplo de esto lo constituye la expansión del derecho social, lo que reconoció la existencia de que la salud, vivienda, trabajo, seguridad social, información, entre otros, merezcan el tratamiento y tutelaje del

Estado, en virtud de que ya no pueden estar sujetos a los intereses que marcan los particulares y por consiguiente, al derecho privado. La expansión del derecho público rara vez ha innovado nuevos conceptos para tutelar, ya que su crecimiento se debió fundamentalmente a la socialización de derechos privados, lo que en su conjunto fue ampliando las funciones políticas de la administración pública. ¹²

La administración pública vino a constituir la alternativa para hacer frente a la demanda del Estado de fortalecer la sociedad civil, a través de la institucionalización de los diferentes órganos de expresión y consulta que son necesarios para el quehacer público. Así, se afianzó la liga entre administración pública y grupos de presión e interés, sancionada por los diferentes ordenamientos legales. La liga constituyó la salida para que las expresiones políticas de las diferentes fuerzas de la sociedad civil se orientaran hacia el crecimiento del Estado y de la gestión gubernamental. La administración pública controló políticamente a la sociedad civil, a través de los diferentes nexos que a diario estableció con sus diferentes órganos de dirección, que se definieron para su interlocución con el Estado.

Esta función politizó aún más a la administración pública, pues las negociaciones con la sociedad civil se establecieron dentro de su ámbito y no en los partidos, congreso de la Unión, prensa u otra fuerza política que fundamentara la democracia. Los contratos de la obra pública, la orientación y ejercicio del presupuesto estatal, los trámites administrativos, las gestiones en las oficinas públicas, entre otros elementos, constituyeron vivos ejemplos de fenómenos que trabaron a la administración pública, donde los funcionarios adquirieron el papel de políticos y administradores, descansando en sus manos el rumbo del gobierno y de la sociedad.

Para restarle fuerza política a la administración pública y

dialécticamente ganarla para la sociedad civil, el Estado se ve impuesto a devolver a los particulares, funciones de carácter público, o bien, privatizar la esfera de la acción soberana, lo que permite sustancialmente la revitalización de los mecanismos institucionales en poder de los particulares. A través de los mecanismos del mercado, el Estado está devolviendo funciones y áreas a los particulares, los que están sin embargo, sujetos a los intereses que marca el interés público, con lo que la propiedad se convirtió en un mandato social, no individual.

4.3. Administración pública y partido en el poder

En los regímenes políticos donde predomina el criterio de mayoría parlamentaria y gubernamental, el partido que toma el poder tiene la facultad de nombrar a todos los cuadros políticos y administrativos que habrán de gobernar durante la gestión, en otros regímenes existe el criterio de carácter proporcional para nombrar a los cuadros y representantes tanto en el parlamento como en el gobierno, destacándose que los partidos minoritarios que tengan un tanto de votos, pueden incorporar a sus agentes en la estructura del gobierno. El primer caso es el que rige en México, donde el PRI ha tenido la hegemonía en más de cincuenta años en la estructura del gobierno, lo que permitió mantener la política de continuidad mediante la votación en el mando político y administrativo, mas no en el programático. El presidente de la república como figura central del sistema político mexicano, controló históricamente a la administración pública a través de los nombramientos y rotaciones que estableció el PRI, lo cual funcionó bien hasta 1970, en que el fenómeno empieza a cambiar. En efecto, durante el proceso de la crisis se observó el incremento significativo de la presencia de la administración pública en los quehaceres políticos y civiles de la sociedad, controlando y dirigiendo el proceso mediante sus enormes tentáculos que abrazaron los diferentes grupos que la sociedad vino a conformar.

El control que ejerció el PRI a la administración pública consistió en nombrar, quitar y rotar a los dirigentes administrativos, lo que aseguraba indirectamente la lealtad al presidente de la república y al ideario revolucionario. De esta forma se estableció un sistema dinámico entre el PRI y la administración pública, que dio continuidad política por más de cincuenta años y estableció la paz social, base del desarrollo capitalista en México.

El sistema de control dio resultado hasta el momento en que la técnica y la ciencia inundó las funciones de la administración pública, lo que modificó sustancialmente el perfil de los cuadros políticos y administrativos que habrían de alimentar el partido hacia el gobierno. En la medida en que el saber administrativo y la información hicieron más complejos los asuntos públicos, la administración pública fue requiriendo ya no políticos a la vieja ultranza, es decir, líderes de masas y gestores sociales, sino ahora fue requiriendo personal político calificado en las diferentes disciplinas de la economía, administración, contabilidad, actuaría, ingeniería, entre otras, lo que modificó la estructura de la dirigencia administrativa. ¹³

La complejidad y expresión de la crisis que se tornó ingobernable, produjo la necesidad de incorporar servidores públicos con calificaciones diferentes a las que habrían de prevalecer hasta 1970. Se puede apreciar que a partir de este año, los servidores públicos incrementan significativamente la estructura del personal del Estado, lo que no sólo ocurrió en términos cuantitativos, pues se incorporaron técnicos y personal capacitado en las diferentes disciplinas sociales y de las ciencias naturales. ¹⁴

El fenómeno rompió el sistema de control del PRI hacia la administración pública, debido tanto a la profesionalización de la función pública como a los cambios que experimentó la es-

estructura del personal del Estado. Con esto, el PRI ya no pudo suministrar los cuadros que la administración pública empezaba a requerir, no sólo por lo voluminoso del personal sino por las diferentes características del mismo, para desarrollar los programas de gobierno. El PRI siguió manteniendo el control de los principales funcionarios públicos, principalmente del oficial mayor hacia arriba, aun cuando algunos de estos niveles se reclutaron fundamentalmente en las esferas de la misma administración pública, universidades, empresas privadas y otras fuentes extra-partidistas. El control del personal mayoritario de la administración pública, quedó en manos de los propios órganos internos de éste, únicamente en lo que se refiere a la relación laboral, quedando sueltos en lo que se refiere a la cuestión partidista y de acción política. El proceso permitió no sólo que el PRI fuera perdiendo control político sobre la administración pública, sino que, permitió además, la infiltración de otros partidos en la organización, lo que motivó, inclusive, la disidencia política y el apoyo de nuevas corrientes sindicalistas que se aglutinaron en torno a la empresa pública y organismos del Estado. ¹⁵

4.4. Profesionalización de la administración pública

El desarrollo económico de México y la expansión del Estado en todas las esferas de la realidad social, fueron requiriendo de una administración pública crecientemente profesionalizada, con un aparato de gobierno capaz de cumplir la función de dirigir y organizar a la sociedad. La profesionalización de la administración pública trajo consigo la producción y aprovechamiento de conocimientos técnicos y científicos necesarios para conducir y regular la actividad económica y social. A partir de los años cuarenta, en que se gestó el modelo de desarrollo, produjo la necesidad de un Estado intervencionista y regulador de la actividad social de los particulares, lo cual fue requerido en la medida en que la sociedad civil se debilitaba ante la presión de la lucha

de clases, lo que en conjunto descargó en la administración pública mayores niveles de responsabilidad, sobre todo para gobernar la crisis, que tuvo costos sociales diferentes, según fue la participación de cada grupo en la distribución del poder político.

En la administración pública surgieron disciplinas y tecnologías, tales como la cibernética, planificación del desarrollo, presupuesto por programas, técnicas de organización y métodos, entre otras. Se desarrollaron además métodos cuantitativos y estadísticos tendientes a mejorar el proceso de la toma de decisiones; sobre todo en las esferas de la planificación, programación, presupuestación y control del desarrollo. El saber administrativo fortaleció indiscutiblemente a la administración pública, lo que le permitió sobreponerse a las otras fuerzas políticas y sociales de la sociedad. El saber administrativo que se produjo en los diferentes niveles de la estructura administrativa, condujo a la creación de cuerpos de especialistas, que privilegiados del conocimiento técnico-administrativo, los hizo portadores de la experiencia y el control de los diferentes quehaceres del Estado. En alguna ocasión, el sociólogo Max Weber mencionó en su obra, "El político y el científico", que la dominación real del Estado moderno se ejerce diariamente a través de la administración y no por el Congreso u otras fuerzas políticas. ¹⁶

La administración pública se profesionalizó en la medida en que la ciencia y la tecnología se subordinaron a las relaciones capitalistas de producción, lo que no sólo afectó la organización de la fábrica y del trabajo productivo, sino además, reclamó del Estado mayores niveles de racionalidad política y administrativa, a fin de dar congruencia a las relaciones sociales. La profesionalización y el saber administrativo convirtieron a la administración pública en una fuerza de poder de mayor importancia, en la medida en que los centros de la política requirieron,

para su proceso de toma de decisiones, de los técnicos y cono- cedores de las diferentes materias de la administración pública, a fin de hacer comprensibles los diferentes códigos de informa- ción que se utilizaron para tal efecto. De este modo, el congreso de la Unión dependió en gran porcentaje del conocimiento y el saber administrativos de los diferentes técnicos y empleados del Estado, pues precisamente el proceso legislativo implicó abordar, analizar, debatir, sesionar y votar leyes que tuvieron incidencia en la gobernación de los asuntos públicos y sociales.

La dependencia del congreso de la Unión con relación a la administración pública, es constantemente señalada, en tanto que las diferentes comisiones parlamentarias para atender las facultades y asuntos que le delega la presidencia del congreso, requieren de la intervención de la administración pública. Para tal efecto, los diputados se ven precisados a recurrir no sólo a la comparecencia de los funcionarios públicos, para indagar en forma detallada los diferentes aspectos que guardan los ramos de la administración pública, sino que además se ven sujetos a recurrir a las oficinas públicas para que se les proporcione información pertinente y oportuna, para ver los alcances y contenidos de las diferentes iniciativas de ley que envía el ejecutivo federal a la representación nacional y de la revisión de la cuenta pública anual.

La conjunción del saber y la tecnología administrativa con la información básica de la administración pública, transformaron a ésta en una fuerza de gestión gubernamental destacada en los aspectos más trascendentales de la toma de decisiones y en la resolución de los grandes problemas nacionales. La ubicación estratégica de la administración pública en la estructura social, fue requerida también en la acción de los partidos políticos y de los grupos de presión, los que, para materializar sus programas y principios de acción, se ven precisados de la información y de

los conocimientos -que aportan los técnicos para la definición de los términos y alcances de los mismos.

La prensa nacional y la opinión pública guardaron también una notable dependencia de la información que se gestó en el proceso de la administración pública, toda vez que por un lado, recibieron subsidio en forma de propaganda y publicidad pagada en los diferentes medios de comunicación masiva; y, por otro, la información que utilizan proviene de las diferentes fuentes y agencias que produce la propia administración pública.¹⁷

4.5. El carácter político de la administración pública

La administración pública empezó a establecer los círculos a través de los cuales se mueven los grupos de poder y las relaciones entre los diferentes grupos sociales. La administración pública se convirtió en centro y foco de atención de todos los grupos sociales, a partir de que cambió sustancialmente su forma de reproducción interna y externa, principalmente cuando se hicieron presentes en México, con mayor fuerza que nunca, los monopolios económicos.

La política y la economía se monopolizaron por los usufructuarios del sistema, mas su dinámica y expresión la vino a establecer la administración pública, convertida en la correa trapezoidal a través del cual se aceptaron los émbolos del poder de las decisiones públicas. De esta forma la administración pública se convirtió en el imán que atrajo a los diferentes grupos sociales, principalmente empresarios y líderes obreros, quienes vieron en ella el vehículo no sólo para hacer política y conquistar así mayores espacios de influencia ideológica y social, sino que además, la usaron como el medio para conquistar posiciones económicas, a través de la concertación de contratos y de negocios de todo tipo. La administración pública se convirtió en este sentido en

la fuerza centrípeta y centrífuga de los diferentes grupos sociales, al permitir que durante cada régimen de gobierno se organizaran camadas de crecientes millonarios, al tiempo que su dinámica atrajo y expulsó a los condescendientes y opositores del sistema. La administración pública vino a conjuntar funciones diversas en la sociedad: organizando el mercado de la producción y del consumo, racionalizando el proceso productivo, dirigiendo la acción política del Estado y conservando la hegemonía del grupo dominante. Por este hecho, la administración pública fue concebida como la fuerza política que oculta y disfraza las relaciones de clase, ya que convirtió empresarios en cooperativistas, políticos en empresarios y viceversa, sindicatos en empresas, trabajadores en empresarios y dirigentes sindicales, entre otros. La administración pública se convirtió en el brazo en que se apoyó fundamentalmente la corrupción en México, reproduciendo fortunas que sirvieron de base para la acumulación de capital, así como a la movilización y capilaridad de la sociedad.

A partir de estos roles de la administración pública, es como se puede explicar la rotación significativa de los cuadros superiores de la administración, precisamente por lo contradictorio del personal político y su estrecha vinculación con el personal empresario. La administración pública se politizó al grado de que para demandarle algún bien o servicio, se tuvieron que utilizar los canales que estaban diseñados para que los grupos de poder se surtan y expresen. Así, para orientar la construcción de una obra pública o equipar alguna ciudad, se tiene que hacer uso de los diferentes circuitos de poder público que se encuentran establecidos en torno a la administración pública, lo que prácticamente nulifica al ciudadano, que visto individualmente, es incapaz de ejercer sus derechos y obligaciones ante el aparato administrativo.¹⁸

La administración pública, en su transformación, convirtió los espacios cerrados, individuales y familiares, en espacios pú-

blicos y sociales, en donde se evidenció la institucionalidad de diferentes grupos que se reprodujeron en la política y para la política. En tal virtud, el espacio de la sociedad civil no existió como tal, sino que fue reflejo y causa del Estado.

La sociedad mexicana se burocratizó convirtiéndose en un ente público por excelencia, por lo que los mercados y la actividad de los particulares se hicieron cada vez más políticos y abiertos a la confrontación y regulación por parte del Estado. Observable es que las luchas políticas ya no se dieron en torno a los partidos y al congreso de la Unión, la prensa y los medios electrónicos de comunicación; sino que ahora las contradicciones de clase pasan por la estructura de la administración pública, quien es la responsable de confrontar y afrontar la lucha de los grupos en los marcos del Estado. Se señaló anteriormente que el Estado mexicano enfrentó la crisis y la lucha de clases no con mayor democracia, entendida ésta como el fortalecimiento de los órganos burocráticos que mediaron en los conflictos de las clases. Por eso, la administración pública confrontó cada vez más explosivamente las presiones políticas de los grupos sociales, quienes vieron en ella el enemigo central de sus intereses de clase.

Como aspecto importante de este apartado, cabe señalar que la administración pública se politizó en el marco de la lucha de clases. Sin embargo, esto fue viable a medida que la debilidad del congreso de la Unión se hizo más patente. Hasta 1970, el congreso de la Unión ocupaba un papel importante en la gestión gubernamental, a partir de funciones importantes en la aprobación, revisión y control del presupuesto de ingresos y egresos, así como de la cuenta pública federal, lo que lo ubica en una posición estratégica para el control de la administración pública. Sin embargo, a raíz de que la administración pública se tecnifica y alcanza un grado notable de complejidad, el congreso de la

Unión se tornó incompetente para ejercer las funciones constitucionales que tiene al respecto. En tal virtud ¿cómo es posible explicar que la deuda pública externa creciera casi diez veces en doce años de gestión gubernamental? , ¿cómo explicar el desfase permanente entre el presupuesto autorizado y el presupuesto ejercido? , ¿cómo, pues, justificar la existencia del congreso de la Unión, en tanto desorden y caos de la administración pública? La administración pública se profesionalizó al grado que se convirtió en la fuerza política central del Estado. Caso contrario, el congreso de la Unión permaneció inmóvil ante la complejidad del fenómeno social y político. El congreso de la Unión pasó de un papel de controlador eficaz a un mero apéndice subordinado al poder del ejecutivo, lo que se puede advertir, por ejemplo, en el proceso de la formulación de las leyes, en la pérdida de la eficacia de la Contaduría Mayor de Hacienda, en la erosión e ineffectividad para discutir los asuntos de la nación.

El poder ejecutivo en México devino en la instancia suprema de la formulación, ejecución y control de la política gubernamental, subordinando políticamente y administrativamente a los otros dos poderes de la Unión. A partir de este momento, la administración pública adquirió crecientes funciones y responsabilidades, convirtiéndose en el centro del control político del Estado, que anteriormente detentaban otras fuerzas políticas, tales como el partido dominante y el congreso de la Unión. Vale reflexionar que la administración pública dejó de ser un mero agente instrumental al servicio del Estado, al convertirse en la fuerza mediante la cual se reproducen hoy los aparatos de control del Estado y la ideología dominante.

La administración pública se politizó, además, en la medida en que en ella se descansó la responsabilidad de organizar el mercado y la producción capitalistas, moldeando vía la planifi-

cación del proceso productivo social, lo que ninguna fuerza política y social le disputa actualmente. Las nuevas responsabilidades de la administración pública le otorgaron mayores niveles de contradicción política, lo que no siempre es viable resolver mediante el concurso de la técnica y de la ciencia, sino a través del apoyo político y la movilización social que realiza en el seno de la sociedad civil. La creciente burocratización del Estado y la administración pública, no siempre permitieron que los problemas políticos y de lucha de clases se resuelvan conforme a patrones preconcebidos, pues la nitidez de la gestión gubernamental se vio crecientemente politizada, y por lo tanto, tensionada al extremo que no se sabe si la administración pública cumple para la sociedad civil o se cumple a sí misma.

No siempre es fácil encontrar la expresión del comportamiento racional de la administración pública, pues el diseño de la estructura organizativa conllevó fuertes contradicciones políticas, que no se resuelven con el apoyo de la técnica y el eficientismo contable y administrativo, sino mediante la movilización y participación de las masas en la gestión gubernamental. El desorden y la desorganización que llegó a presentar la administración pública, es explicable a medida que la politización de su estructura y dirección, se hizo más patente, lo que podrá obtener salida en la crisis no mediante actos regresivos, sino mediante la apertura del poder administrativo al concurso de las masas organizadas.

La politización creciente de la administración pública fue atentatoria contra la democracia y el equilibrio de poderes que debe existir en todo Estado de derecho, pues el proceso gubernamental se divorció cada vez más de la sociedad civil, deviniendo en instituciones para guiar las relaciones sociales, políticas y económicas, que se gestaron en el sistema. Desburocratizar y despolitizar a la administración pública, no es una tarea sencilla,

en la medida en que se carezca de órganos de participación popular en los confines de la democracia, ya que el antídoto para el autoritarismo y el botín de la corrupción es abrir los espacios de las libertades y de la participación política. Sin embargo, la gran concentración histórica de estos momentos consiste en que la administración pública es la única fuerza capaz de detener el proceso de la crisis, lo que la convierte en la fuerza política más importante para combatirla, inclusive, como una alternativa para transitar a nuevos estadios de desarrollo con sentido social. No obstante, en el proceso de la recuperación de la crisis, tenderá a devolverse a la sociedad civil la acción original, creativa y capacidad de iniciativa que fue perdiendo paulatinamente con la burocratización del Estado y la politización de la administración pública.

NOTAS

1. Nicos Poulantzas. *Estado, poder y socialismo*. 3a. ed. Siglo XXI; México 1980. Págs. 35-49.
2. Omar Guerrero Orozco. *La administración pública del Estado capitalista*. Ediciones INAP., serie-estudios; México 1979. Págs. 50-124.
3. *La administración pública federal creció exponencialmente a partir de los años setenta. Hasta el gobierno de Díaz Ordaz la administración pública federal centralizada y paraestatal, llegaba a 370 entre dependencias y entidades públicas. Para 1977 la administración pública se compone de 816 entidades y dependencias; para 1980, este número asciende a 903 (ver Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. Boletines de Estudios Administrativos, varios. 1977-1980).*

En el marco de la administración pública federal, se destaca el papel de la administración pública del trabajo, que se constituye en el instrumento político-técnico, especializado, responsable de formular, organizar, ejecutar y controlar la política laboral del Estado, cuya misión esencial es promover la paz social, armonizando los intereses del capital y el trabajo en el seno de una sociedad que se reproduce en el marco del derecho.

4. Antonio Delhumeau Arrecillas, et. al. *México, realidad política de sus partidos*. Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A.C. México, 1970. Págs. 183-199.
5. *En 1976 y ante el inminente cambio de poderes locales en el estado de Nayarit, se enfrentan en la palestra electoral, el militar Gómez Curiel, como candidato del PRI y Gascón Mercado, candidato del PPS; en ese momento fungía como presidente del PRI Porfirio Muñoz Ledo. Sin que se llegara a afirmar categóricamente por la Comisión Federal Electoral, se manejó por la opinión pública que el PRI había perdido la gubernatura para ese estado. Sin embargo, el presidente del PRI acuerda con la dirigencia del PPS, la posibilidad de una senaduría, a cambio de aceptar el triunfo inminente de Gómez Curiel para la gubernatura de Nayarit. Esto se confirmaría posteriormente, cuando el dirigente del PPS, Jorge Cruickshank García "gana" la senaduría por el estado de Oaxaca, para el período 1977-1982.*
6. *Gascón Mercado, por lo tanto, al verse defraudado por el PPS, se separa de él y junto con un buen número de exmiembros de este partido, funda el Partido Mexicano del Pueblo el cual posteriormente formaría parte de la alianza que da origen al Partido Socialista Unificado de México.*
7. Antonio Delhumeau Arrecillas. *Op. Cit.* Págs. 58-95.
Jesús Reyes Heróles. "Alianza del pueblo, una fórmula para avanzar". Discurso pronunciado como presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, en el Primer Consejo Nacional Reglamentario del PRI, México 1973. 59 págs.
8. Antonio Delhumeau Arrecillas. *Op. Cit.* Págs. 311-314.
9. Octavio Rodríguez Araujo. *La reforma política y los parti-*

dos políticos en México. S. XXI. México, 1979. Ver el capítulo referente a la organización de la izquierda en México.

10. *Ver el artículo de Enrique Meza, ¿Para qué sirve un diputado?; Alianzas Políticas, Excélsior del 6 de junio de 1973, págs. 6 y 8A.*
11. *Nicos Puolantzas. Op. Cit. Págs. 247-264.*
12. *En el período de 1970-1983, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha experimentado reformas y adiciones importantes en materia de derechos sociales. Bastaría citar el caso del derecho al trabajo, a la vivienda, salud, educación, información y otras medidas que recuperan la esencia política y social del Estado mexicano.*
13. *Existe una añeja polémica sobre el papel que deben de jugar los técnicos y los políticos en la dirección de los asuntos del Estado. En el caso particular de México, ha despertado inquietud y polémica a la vez, de que profesionales de las ciencias y las técnicas se han incrustado de manera significativa en el aparato administrativo del Estado, con lo cual algunos políticos viejos se han sentido desplazados de los cuadros de dirección. Para profundizar en la discusión, se sugiere aquí a Max Weber. **El político y el científico** (Introducción de Raymon Aron). 2a. ed. Alianza Editorial. Madrid, España. 1969, págs. 81-231.*
14. *En relación al perfil de los servidores públicos, ver "Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal", Vol. I y II, Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. México, 1976 y 1977.*

Rodulfo Figueroa. Prioridades nacionales y reclutamiento

de funcionarios públicos. (Colección Jornadas 95). El Colegio de México. México, 1981. 143 págs.

15. *Un vasto contingente de servidores públicos de la administración federal no tienen vínculo real o formal con el PRI. Personal de puestos operativos, mandos intermedios y funcionarios de alto nivel, no tienen más relación con el partido que el que se establece en las campañas políticas para la renovación de los poderes federales. Esta relación política es temporal, circunstancial y cargada de oportunismo político, combinada de arribismo y de esterilidad ideológica. Se advierte pues, en el período 1970-1983, el encumbramiento de servidores públicos que lo que los cohesiona y entrelaza es el presupuesto público y no el PRI. Esta pérdida de control político del partido hacia el personal burocrático, condujo en los últimos años, entre otras cosas, a la formación de nuevas tendencias sindicalistas y partidistas que giran alrededor de la administración pública, induciendo acciones de pluralidad ideológica y política, pero que sin embargo, están fuera del control del partido.*
16. Max Weber. *Op. Cit.* Págs. 103-110.
17. *La dependencia de los medios de comunicación de masas se da en dos ejes; los medios electrónicos dependen del Estado, en cuanto que es una concesión de servicio público a los particulares, la cual se puede retirar en cualquier momento, en cuanto la nación lo determine por causa de utilidad pública o porque así obedece a los intereses sociales. El segundo nivel corresponde a los medios impresos los que, si bien está garantizado su funcionamiento por la Constitución general de la república, es cierto que también el hecho de que el Estado sea el que les provee del papel para que elaboren sus impresiones, configure ya moldes de interrelación que*

no se pueden soslayar. Asimismo, la apertura para cubrir fuentes políticas de gobierno, la inserción de desplegados y subsidios, a través de propaganda y publicidad pagadas, son otros medios mediante los cuales el Estado moldea y subordina la acción del "cuarto poder". Ver al respecto, Daniel Cosío Villegas. El sistema político mexicano: las posibilidades de cambio. Cuadernos de Joaquín Mortiz. México, 1972, págs. 68-79.

18. *Ver el discurso de Jesús Reyes Heróles en la Conferencia Nacional de Análisis Político-Ideológico, organizada por el PRI en noviembre de 1971. "Hay dos grupos de presión: financieros y administradores", dice Reyes Heróles, en Excélsior del 24 de noviembre de 1971. Págs. 1a. plana y 11A.*

Ver discurso de Jesús Reyes Heróles en la Convención Estatal del PRI, para tomar la protesta al candidato a la gubernatura de Sonora, el 14 de enero de 1973: alerta Reyes Heróles: "Oligarquías económicas hacen del poder político su asistente", en Excélsior del 15 de enero de 1973. Págs. 1a. plana, 13, 14 y 21A.