

---

# Administración pública y poder político en México

José María Martinelli  
Rigoberto Soria Romo

## I. Introducción

**E**n el presente trabajo nos proponemos estudiar las particularidades que ofrece en México el desempeño de las funciones presidenciales y las del Gabinete como centros de decisión política dentro del bloque en el Poder.

Vamos a sostener que el grupo gobernante funciona articuladamente al seno de las clases dominantes, que tal articulación presente contradicciones no antagónicas y que la resolución de las mismas va presentando un progresivo deterioro de la autonomía relativa de la burocracia política.

Que el fenómeno observado se agudiza en la medida de la creciente intervención del capital monopolístico en la economía nacional, tendencia ésta que se vio agravada en el sexenio 1971-1976 y que a la fecha no se vislumbran elementos que indiquen que la situación vaya a revertirse.

Para desarrollar nuestra tesis, comenzamos analizando la formación de los gabinetes, y el lugar que ocupa el grupo gobernante dentro del bloque en el poder, resultando su función como eje del sistema de alianzas a cuyo alrededor giran el manejo y usufructo de poder político y económico en México.

En el apartado III, denominado Estado y burocracia, se estudian los dos niveles de la burocracia: el político y el administrativo, su interrelación, y el carácter funcional de la burocracia política con respecto a la burguesía, lo que le da un rango específico: fracción política funcional de la burguesía; este análisis es profundizado y relacionado con la autonomía relativa del grupo gobernante y la monopolización progresiva de la economía en el acápite número IV.

El apartado número V, es utilizado para estudiar la renovación del gabinete y las funciones que ha cumplido con respecto al sistema político-económico en su conjunto.

Finalmente, a partir de lo asentado en el cuerpo del trabajo, llegamos a la conclusión en el acápite número VI, de que la coyuntura económico-política actual se está resolviendo favorablemente a los sistemas del capital monopolista, que a la par de lograr la hegemonía económica, está obteniendo la hegemonía política del bloque en el poder, vale decir: la hegemonía política restringiendo el margen de autonomía relativa de la burocracia política mexicana.

## II. Formación del Gabinete y su ubicación en el bloque en el Poder.

### a) *Formación del Gabinete:*

Consideramos que para definir el lugar que ocupa el grupo gobernante dentro de la estructura de poder en México, primero debemos caracterizar con cierta objetividad la burocracia política que constituye al Estado mexicano, y para ello es indispensable analizar, aunque sea someramente, la formación de los gabinetes.

Al terminar la contienda armada de 1910, y dada la heterogeneidad de la estructura social prerrevolucionaria, surgió un Estado que a pesar de no estar directamente en manos de la burguesía, sostenía un claro proyecto de desarrollo capitalista del país, plasmado en la constitución de 1917.

Este peculiar Estado "bonapartista de largo plazo", se ha conservado hasta nuestros días, gracias a los peculiares mecanismos de reclutamiento y ascenso de los miembros de la burocracia política.

A este respecto, diremos que la gran mayoría de los elementos componentes del grupo gobernante, hacen su carrera básicamente en la administración pública; ascendiendo por diversos puestos de designación, realizando paralelamente, un proceso de aprendizaje de las tácticas de negociación y compromiso con las fuerzas políticas exógenas a la estructura administrativa pública, y de las tácticas de control de cuadros administrativos al interior de la misma.

### b) *Estructura del bloque de poder:*

Obligatorio es puntualizar que el crecimiento económico mexicano se asentó en una transferencia de excedentes del sector agrario hacia el capitalismo urbano, en consecuencia el desarrollo industrial en el país se realizó a expensas del agro y del campesinado particularmente.

La burguesía industrial-financiera fue asentando su predominio en el proceso de fusión observado entre los grupos dominantes, cuya composición a inicios del pasado sexenio está determinada, a más de los mencionados, por representantes de las Corporaciones Transnacionales, grandes empresarios mexicanos y el grupo gobernante.

El grupo gobernante funciona como eje del sistema de alianzas, las que se estructuran en base a mecanismos de negociación en los que presidente y secretarios de Estado, demuestran sus habilidades en la preservación de intereses y/o consolidación de prerrogativas; esta capacidad es la que irá definiendo la permanencia y continuidad de los miembros del gabinete como así también es base del mecanismo de selección del futuro presidente.

El grupo gobernante no sólo ostenta poder económico emanado del manejo de las empresas

---

del sector público, sino también del control del voluminoso presupuesto de la administración pública en su conjunto, estos factores aunados al clima de relativa estabilidad política que ha sabido preservar, refuerzan la capacidad operativa de la burocracia política.

La legitimación de la permanencia del grupo gobernante al frente del aparato estatal es consecuencia directa de la habilidad evidenciada en la resolución de los conflictos sociales sin recurrir al ejercicio de la violencia.<sup>1</sup>

Es necesario precisar que la eficacia política del grupo gobernante se ve coadyuvada por la intervención del Partido dominante que realiza tareas de control y disciplina al seno de la clase obrera, campesinado y sectores populares, dada la organización corporativa del mismo.

La conjugación de estos elementos ha permitido que la élite política sobreviva y aún que tenga periodos de apogeo en los que la defensa de intereses nacionales coincidieron con los intereses de la burguesía nacional mexicana (cardenismo).

El control del Estado permitió que la burocracia se convirtiera en "rentista usufructuaria" de las prerrogativas que dicho control deparaba en conexión con la articulación y funcionamiento del sistema capitalista; pero no sólo eso, sino que se integraron al mismo en calidad de empresarios: fenómeno particularmente observable durante el sexenio de Miguel Alemán.

El sistema político mexicano no puede entenderse si solamente es visualizado el aspecto super-

estructural del mismo, desvinculado de su raigambre económica; resulta imperativo contemplar la doble vertiente sobre la que se estructura la burguesía mexicana: una, constituida por las actividades económicas bajo control privado, y la otra, desarrollada al amparo del manejo estatal.

El Estado mexicano no sólo se ha preocupado por reproducir las condiciones de funcionamiento del sistema, sino que es parte integrante de éste y en consecuencia, a las necesarias funciones de acumulación de capital, se agregan medidas tendientes a favorecer los intereses económicos de las clases dominantes de la sociedad: política fiscal regresiva, represión salarial, recurrencia al financiamiento externo.<sup>2</sup>

Presentar las relaciones sociales en los términos expuestos no implica excluir las contradicciones, por el contrario, éstas se encuentran presentes y en la medida del fortalecimiento de los grupos empresariales, nacionales e internacionales, el margen de la independencia del gobierno se angosta; los términos de la política económica suscitan las mayores controversias, en general puede afirmarse que reproducen los lineamientos impuestos a los países dependientes por el capital monopólico y sus entes financieros internacionales; en la presente coyuntura, la burocracia parece haber optado por la aplicación de esta última variante, es decir selección del gasto público, contención salarial y recurrir al ahorro privado para el pago del financiamiento externo.

El bajo nivel organizativo de los sectores independientes de la clase obrera aunado a un nivel de conciencia para sí poco desarrollado, facilitan el

<sup>1</sup> Las represiones al movimiento obrero de 1958/59, al movimiento estudiantil-popular de 1968, la matanza de "Corpus" en 1971, configuran excepciones "subversivas", consiguientemente duramente sofocadas.

<sup>2</sup> Excede los propósitos de cada trabajo, analizar tales medidas.



manejo político de la situación por parte del grupo gobernante.

### III. Estado y burocracia:

El cuadro gobernante procura obtener eficacia y lealtad en su gestión, a los efectos de lograr este propósito debe contar con una burocracia eficiente y

adicta, que aporte capacidad operativa-instrumental y desarrolle el andamiaje técnico-burocrático, necesarios al cumplimiento de los fines estatales.

El carácter prebendario de la burocracia administrativa estatal no es una característica en sí de la misma, sino que deviene por dinámica del propio sistema: a niveles bajos por necesidad de complementación de ingresos y en niveles altos por posibilidades

---

emanadas del cargo; dos fases de la corrupción burocrática aprovechadas por el grupo gobernante, consentidas en aras de la obtención de adhesión.

El control de la burocracia administrativa no es realizado por el poder legislativo sino que se realiza a través del partido gobernante,<sup>3</sup> mecanismo éste que en última instancia conduce al control por parte del presidente de la nación, lo que deriva en un refuerzo de las atribuciones presidenciales.

Es cierto que en tanto depositaria del "saber burocrático" la burocracia detenta una cuota de poder en el manejo de la maquinaria estatal, esto le permite negociar ventajas y consolidar prebendas; la élite política es obligada negociadora y directa beneficiaria de esta situación que a la postre le depara el manejo de la administración pública.

En la medida de su beneficio el sector privado de la economía se hace a su vez subsidiario de la administración pública, dado que requiere en forma creciente que la acción de ésta se vea cada vez más orientada a satisfacer sus necesidades de obras de infraestructura y la provisión de bienes y servicios, *monopolizados por el Estado*.

La interrelación apuntada permite que el sector público no se encuentre desguarnecido y que los márgenes negociatorios no sean establecidos unilateralmente, sino que sean resultado de la discusión intersectorial de los distintos representantes de la alianza de clases dada.

Hemos querido significar la ambivalencia de las funciones estatales: políticas y económicas; la intervención en la economía y el control de la superestructura son factores que conjugados permiten

explicar la capacidad negociadora de la élite política, facultades éstas que se traducen en permanencia y continuidad al frente del Estado.

En el marco de este proceso es importante el papel que juegan el presidente y su equipo de colaboradores; señalemos que los mismos distan de ser neutrales; detentan compromisos sectoriales que han adquirido a lo largo de su carrera política, gestada en su generalidad, en la Administración Pública.<sup>4</sup> De allí que es probable que no pueda visualizarse identificación con grupos definidos pero las relaciones existen a nivel de vinculaciones, nexos y aún de propios intereses que pueden ser encubiertos y la menor de las veces resultar evidentes.

La magnitud del compromiso resultaría manifiesto estudiando la política económica apoyada por los secretarios de Estado, especialmente quienes son los sectores sociales beneficiados por la aplicación de la política establecida.

Entendamos que a pesar de la importancia que revisten las actividades que el Estado desarrolla en el proceso productivo, el peso decisivo de su intervención está dado en el terreno político-ideológico, en el sistema de dominación. En sentido estricto la pertenencia de clase del grupo gobernante se da en términos de adscripción,<sup>5</sup> es decir que es funcional

<sup>4</sup> Greenberg, Martin H. *Revista de Política y Administración*, p. 80.

<sup>5</sup> Sobre los compromisos políticos, véase Hernández Enriquez, Gustavo. *Resumen de Tesis: "La Movilidad Política en México"*. *Revista de Política y Administración*, No. 2. Mayo-Agosto de 1975, p. 90.

Necesario es advertir que las conclusiones de H. Enriquez son opuestas a las nuestras, aquél considera que los canales de movilidad política en México son básicamente los partidos políticos y sus organizaciones.

<sup>3</sup> Labastida, Julio. *El Perfil Económico de México en 1980*, Vol. 3, p. 103.

a la burguesía, en especial al sector financiero-industrial, hegemónico al interior de la alianza establecida.

#### IV. Monopolización y autonomía relativa:

El desarrollo esbozado está sujeto a contradicciones internas y externas, hemos puesto énfasis en analizar las primeras pero esto no puede restarle importancia a las segundas dada la cada vez mayor ingerencia que estas últimas van adquiriendo en el proceso económico nacional.

Es sabido que la etapa conocida como “desarrollo estabilizador” se realizó recurriendo al crédito externo como vía financiera del mecanismo sustituto de importaciones. En contrapartida en el sexenio anterior se intentó la realización de un proceso sustitutivo de exportaciones para lo que se recurrió intensivamente al expediente del financiamiento externo; en ninguno de los casos se efectuaron transformaciones básicas el esquema productivo, conservándose el mismo tipo de relaciones.

Este provocó que a partir de 1971, México viera un proceso agudizado de internacionalización del capital que fue disimulado por una retórica populista y por una acción internacional en favor de los países llamados “tercermundistas”, factores éstos que ligados a los enfrentamientos —con visos de oposición irreconciliable de parte de los representantes del gran capital provocaron que se proyectara una imagen opuesta a lo que realmente ocurría: presencia creciente del capital monopolístico.

La evolución de esta situación ha llevado a una sensible pérdida de autonomía relativa de la burocracia gobernante, la que tiene absoluta conciencia de lo acontecido y trata de paliar tales efectos instrumentando medidas al respecto.

La disminución de la autonomía relativa en razón del cada vez menor margen para objetar la política económica de los monopolios, deriva en una pérdida de legitimidad del grupo gobernante. En este estado de cosas, la reforma política impulsada por la actual administración tiene por miras restablecer el consenso en base a la incorporación al proceso institucional de sectores que a la fecha escapan al control de la disciplina social impuesta por el presidente y el partido oficial.

Restablecer la legitimidad más parece ser un problema de redefinición de la actual política económica que el resultado de un hábil manejo político.

#### V. La renovación del gabinete, movilidad sexenal

La Constitución ha definido con claridad un régimen presidencialista fuerte, limitado a un período de seis años, y sujeto a la restricción de la no reelección.

La tasa de movilidad política es alta en México.<sup>6</sup> La circulación sexenal, y el reparto de puestos políticos y administrativos que trae consigo cada periodo presidencial, ha cumplido, históricamente, tres funciones:

- a) La ratificación de expectativas de los participantes en el sistema político.
- b) Como válvula de escape de las fricciones y tensiones internas dentro del grupo gobernante.
- c) “Creación” de burgueses, pues es altamente conocido el hecho de que periódicamente se desprenden de la burocracia política,

<sup>6</sup> Labastida, Julio. Ob. cit. p. 164. Nota teórica, glosando a Nicos Poulantzas.

---

miembros que pasan a engrosar las filas de la burguesía, tanto rural como urbana.<sup>7</sup>

- d) Por otro lado, a la sombra de la administración pública, tanto central como descentralizada, subsiste un sector considerable de la burguesía (proveedores, cotratistas, empresas mistas, etc.).

Los efectos de la movilidad sexenal no sólo operan al seno del aparato estatal, sino también del grueso de la población que recibe en los períodos de renovación sexenal una carga de promesas de cambios y mejoras que tienen a neutralizar la disconfomidad social.

De no modificarse los lineamientos de la actual política económica es previsible que los efectos de la distensión de la movilidad sexenal sean cada vez más inoperantes; al régimen le resulta cada vez más difícil instrumentar las demandas populares apelando al recurso de reemplazo de personalidades en los elencos de Gobierno.

## VI. Conclusiones:

México se encuentra atravesando un periodo en que las contradicciones económicas se han agudizado como resultado de limitaciones estructurales internas y de la crisis recesiva del capitalismo mundial

<sup>7</sup> Smith, Peter H. Continuidad y Cambio dentro de la Elite Política Mexicana. p. 180. *Revista de Política y Administración*. No. 2, Mayo-Agosto de 1975.

<sup>8</sup> Cordera Campos, Rolando. *Estado y Desarrollo en el Capitalismo tardío y subordinado. Síntesis de un caso pionero: México. 1920-1970*, p. 485.

que ha acentuado la concentración de la propiedad de los medios de producción, permitiendo al interior del país, el ascenso del capital monopolista a la hegemonía del bloque en el poder.

Este ascenso, en su repercusión superestructural, ha reducido el margen de maniobra de la burocracia política, los límites del peculiar bonapartismo mexicano no ostenta mayor flexibilidad, el grupo gobernante tiende a dejar de gobernar para "todos" los capitalistas, y lo está haciendo tan sólo en beneficio del gran capital al mismo tiempo que se desplaza del bloque de poder a la pequeña burguesía.

A la contradicción económica se le pretende dar una solución política, el grupo gobernante recurre a cauces reformistas, promueve una reforma política para distender presiones y canalizar demandas, al tiempo que los conflictos económicos se agudizan.

El agotamiento del modelo de acumulación requerido hasta hoy, pretende ser solucionado mediante la exportación de materias primas y productos no elaborados (petróleo, cacao, camarón, etc.) que al reactivar la economía jugarían en su proyección a la superestructura como factores reestablecedores de imagen política, vale decir, de legitimidad y consenso.

Cabe señalar que esta alternativa que propugna el capital monopólico es la adecuada a sus intereses concretos, pero no a los intereses del país en su conjunto, y sólo agudiza la contradicción pero no la supera.

México, como el resto de Latinoamérica cada vez tolera menos soluciones transitorias; el pueblo exige la realización colectiva del proyecto histórico de progreso, libertad y soberanía. 