

75 AÑOS DE REVOLUCIÓN: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

OMAR GUERRERO

La organización de la Administración pública está ligada estrechamente a la historia política de todo país; estudiando las diversas fases de ella, se tiene una visión exacta de la forma y las vicisitudes de su integración, del grado de civilización que ha alcanzado, de sus tendencias, de sus posibilidades y se comprenden con exactitud, sus instituciones.

LUCIO MENDIETA Y NÚÑEZ, 1942

INTRODUCCIÓN

Cuando acepté el honor de escribir este ensayo sobre la administración pública en los 75 años de Revolución y compartir esta grata experiencia con ese conspicuo universitario que hace 25 años trabajó este mismo tema, don Lucio Mendieta y Núñez, emprendí una tarea única en la vida. Pocas veces, pues, se puede tener la posibilidad de colaborar en un trabajo de trascendencia histórica, en este caso tocándose el desarrollo de la administración pública mexicana contemporánea.

Tratándose de historia, particularmente de la historia de la administración pública, es casi irresistible centrar la exposición en la evolución de la propia administración pública. Tal ha sido el trabajo cotidiano y continuo de los estudiosos de la administración pública mexicana; este trabajo, por tanto, es una obra terminada y al mismo tiempo en proceso, puesto que la administración es siempre una entidad en perpetua construcción y reconstrucción. Tal como lo señala un distinguido cultivador de la ciencia de la administración: "la administración ofrece siempre el aspecto de un gran edificio con alas a medio edificar todavía y alas ya ruinosas. A este cuadro debe añadirse el de alas que, recién edificadas, están desiertas por no estar habitables".¹ Por tanto, nuestro ensayo encuentra un punto de asidero en la rica tradición que constituye el conocimiento de la administración pública mexicana, desde antaño.

Los trabajos relativos a la administración pública mexicana brotaron de las plumas de los autores desde los primeros años del México independiente y este ejercicio continúa hasta nuestros días.² En estos trabajos se

¹ Nos referimos al estudioso español Alejandro Nieto, *El mito de la administración prusiana*, pp. 14-15.

² La bibliografía sobre la administración pública mexicana es abundante: Lucas Alamán, "Examen de la organización general de la administración pública" —elaborado en 1838— (artículo contenido en *Obras de Lucas Alamán: Documentos diversos*, tomo III); Emiliano Bustos, *La administración pública de México* (1889); José Mijares Palencia, *El gobierno mexicano: su organización y funcionamiento* (1936); Lucio Mendieta y Núñez, *La administración pública en México* (1942); Roberto Chellet Osante, *La organización administrativa y política en la República mexicana* (1955); José Francisco Ruiz Massieu y A. Lozano, *La nueva ley orgánica de la administración pública mexicana* (1977); Jacinto Faya Viesca, *Administración pública federal* (1979); Ignacio Pichardo Pagaza, *Introducción a la administración pública mexicana*. También hay interesantes estudios retrospectivos sobre la administración pública mexicana: José Attolini, "La administración pública en México" (1955) y Carlos Sierra, "Antecedentes de la ley de secretarías y departamentos de Estado" (1958). Ambos trabajos forman parte de la magna obra, *Aportaciones al conocimiento de la administración federal: autores mexicanos*. Debemos agregar el artículo "La investigación sobre la administración pública mexicana", de José Chanes Nieto. (*RAP* conmemorativa del 25 aniversario del INAP, 1980). Con acento en las leyes de secretarías, existen los siguientes artículos: Carlos Sierra, "Antecedentes de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 XII 1958" —también contenido en la obra inmediatamente citada—; sin autor, "Leyes de secretarías y departamentos de Estado de México independiente, 1921/1958" (*RAP*, num. 10, 1958); José González Fernández, "Antecedentes y comentarios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" (*Revista de Investigaciones Jurídicas*, año 2, num. 2, 1978).

puede observar una tradición de estudio fecunda, que señala, de tiempo en tiempo, la organización y el funcionamiento de la administración pública. Inmersos en esta tradición, participamos en ella con este ensayo, pero agregamos un ingrediente básico: el acento en la actividad estatal, concebida ésta como la administración pública, y derivada de ella la organización del Estado como un conjunto de instituciones enfiladas a la re-lización de esa actividad.

En 1960, cuando la Revolución cumplió 50 años de vida, apareció una obra clásica del México moderno: *Méjico: 50 años de Revolución*, tocando redactar el capítulo sobre la administración pública a don Lucio Mendieta y Nuñez, ilustre universitario. Investigador ameritado, distinguido profesor y autor de una vasta obra escrita, Mendieta y Nuñez había producido en 1942 el segundo libro-texto sobre la administración pública mexicana, con los auspicios de la Universidad Nacional Autónoma de México. Desde entonces, infortunadamente, no han habido nuevas ediciones de esta gran obra que es la *Administración pública en Méjico*. La conmemoración de los 50 años de Revolución implicaba contemplar al México integral y con ello a la administración pública, disciplina que así adquiría su merecido reconocimiento como materia académica. Obviamente se encargó a don Lucio la preparación del capítulo administrativo de la obra, tarea que desarrolló brillantemente.

El maestro Mendieta y Núñez presto atención al desarrollo histórico de la administración pública mexicana, a la que visualizó en sus épocas pre-colonial, colonial, independiente, revolucionaria y actual. Destacó también el papel de las secretarías de Estado y los organismos descentralizados, principalmente después de la Revolución, examinó el gobierno del Distrito y los Territorios Federales, y a la burocracia. En lo general, el ensayo de 1960 sigue el formato del libro de 1942.

Tomamos como base y fundamento el ensayo de don Lucio de 1960, pero tratamos las materias de manera diversa. La estructura del trabajo consiste en una proyección histórica, que va de 1910 a 1985, en tanto que el discurso combina la narrativa y reflexión, procurando evadirnos de la esquematización y las clasificaciones, tan usuales, pero inútiles para llegar a la profundidad de lo estudiado. En lo fundamental, nuestro propósito es el de explicar los procesos de construcción de la administración pública mexicana dentro de esa gran convulsión social que fue la Revolución.

Nos interesa la administración pública en su sentido único y pleno, es decir, la administración pública del Estado nacional, prescindiendo por tanto de toda referencia a las administraciones de las entidades federativas y las municipalidades. Nuestra óptica visualiza un proceso fundamental que acompaña la construcción de la administración pública, de siempre, pero sustancialmente después de 1910: la centralización, proceso nacido del movimiento de las fuerzas constructivas y que ha empujado a la edificación del país que tenemos. La centralización ha sido la fuente primordial en la que se han sustentado las fuerzas interiores del Estado.

Éstas se han ido formando por un largo proceso de acumulación, que se remonta al Virreinato y cruza todo el México independiente, hasta llegar a la época de la Revolución. El Estado mexicano nace centralizado, pero no lo suficiente para conciliarse plenamente con su propia condición de Estado. Para ser Estado, en plenitud, se requiere que no existan poderes intermedios entre el propio Estado y la sociedad, y que todas las insulas de poder autónomo se hayan abolido. Esto ocurre en México hasta la época de la Reforma, cuando el Estado expropia a la Iglesia sus poderes, adquiriendo con ello la administración completa de la sociedad civil. Toma entonces el dominio de la riqueza muerta, establece una justicia igualitaria —sin fueros ni diferencias de casta—, regula la vida civil mediante la normación del matrimonio y el registro civil, impone una educación laica, defiende la libertad de cultos, administra los establecimientos de salud y asistencia pública, y finalmente reglamenta el uso de cementerios y camposantos como materia sanitaria propiamente estatal. En suma, el Estado, al activarse en estas esferas de la vida civil, se centraliza y adquiere a la vez su plenitud política y administrativa.

Las fuerzas interiores del Estado consisten en el talento y facultades de los hombres que integran a una nación, así como en los bienes muebles e inmuebles que tienen la sociedad y el propio Estado. Tal es, en suma, el contenido del poder del Estado. La Reforma acrecienta este poder, expandiendo las fuerzas interiores del Estado, pues libera al hombre del prejuicio y el fanatismo en que lo tenía atado el clero católico, estableciendo la educación laica en consonancia con los progresos de aquellos años, haciendo posible que la sociedad civil desarrolle el talento, las aptitudes y habilidades de sus integrantes. Moviliza la riqueza que estaba en manos muertas, intentando crear propietarios individuales y con ello favorecer el desarrollo capitalista. Asume el control de la vida civil, determinando los requisitos de matrimonio y validando con ello la asociación de quienes se unen en él, a la vez que asume la administración de la población por medio del registro civil y por extensión toma conocimiento de nacimientos y defunciones. Ningún Estado puede hacer uso de sus fuerzas, si desconoce cuáles y cuántas son; el registro civil permite tomar posesión de este conocimiento. El Estado elimina a las hermandades, cofradías y archicofradías, es decir, todo tipo de organizaciones estamentales improductivas, verdaderos emisarios de un pasado que se oponían a la igualación ciudadana; limita también los monasterios y conventos, y con ello el número de clérigos, regulares y laicos, devolviendo a la sociedad civil hombres y mujeres aptos para menesteres más útiles a la sociedad y al Estado. Asume la administración de la salud, la asistencia pública y la salubridad en general, ampliando con ello sus actividades y por tanto sus responsabilidades.

Una sociedad civil próspera sustenta a un Estado vigoroso; por lo contrario, una sociedad empobrecida no puede sostener al Estado, que se debilita y decae. Un Estado es tan rico o tan pobre como lo es la sociedad a la que administra; pero, cuando la riqueza está mal distribuida y las

diferencias de clase se ahondan, las revoluciones suelen ser un remedio adecuado a estos males. La Revolución de 1910 fue de este tipo: ella eliminó al bloque en el poder, eternizado en el largo periodo presidencial porfiriano, estableciendo un nuevo esquema de alianza de clases que tomó expresión en la Constitución de 1917, en la cual fueron suprimidas la mayoría de las tradiciones liberales, imperando en su lugar los grandes proyectos públicos y sociales esencialmente plasmados en los artículos 27 y 123. En contraste con las constituciones del siglo XIX, en la nueva constitución se disipa la escisión entre la constitución real y la constitución escrita, a la vez que se suprime la ascendencia parlamentaria sobre el Ejecutivo, invirtiéndose los papeles. Se declara expresamente que el Estado está legítima y necesariamente presente en la economía,³ y que le tocaba normar, interesadamente, las relaciones entre el capital y el trabajo; que, en suma, la propiedad privada tendría las modalidades que el interés público dictara, y que con ello el Estado estaría actuando donde su carácter público lo determinara.

La Revolución, convertida en la Constitución de 1917, estableció una forma de Estado de derecho totalmente desconocida en la historia constitucional de los países occidentales. En éstos, el Estado burgués de derecho nació como distinto al Estado de policía e intentaba estar en el polo contrario, es decir, del exceso pasar al defecto, en el sentido que el poder del Estado debía limitarse frente a la libertad individual, ensanchándose lo segundo y estrechándose lo primero. El Estado revolucionario es bien distinto a los Estados liberales de Europa durante las primeras décadas del siglo actual. Ciertamente el Estado de derecho mexicano del siglo XIX, hasta antes de la época de Juárez, intentó asemejarse a los Estados liberales de su tiempo, pero luego de la Reforma fue adquiriendo las características que hemos explicado, hasta llegar a la época de la Revolución.

Las revoluciones, pues, han incrementado extraordinariamente las fuerzas interiores del Estado, ya se trate de la Reforma, ya lo sea de la Revolución. La Constitución de 1917, además, posibilita el incremento del poderío del Estado por doble vía, a saber, como Estado relativo al derecho público y como Estado relativo al derecho privado. Es decir, en su primera condición, el Estado puede ejercer su poder y por tanto expropiar o confiscar, imponer tributos y cargas públicas, en fin, someter a los ciudadanos a su dominio. En la segunda, el Estado puede incrementar su patrimonio por medio de la creación o la adquisición, es decir, puede ser propietario como cualquier particular y por tanto intervenir donde lo juzgue conveniente. Éstas fueron estrategias paralelas, que hicieron que el Estado revolucionario alcanzara la cúspide de su poder en los tiempos de Lázaro Cárdenas.

Durante el sexenio cardenista el Estado —por medio de la figura de la

³ William Patton Glade hace una buena exposición del espíritu del Artículo 27 y otros más de acuerdo con la idea que hemos transmitido. Ver su libro *Las empresas gubernamentales descentralizadas* (que forma parte de la obra *Aportaciones al conocimiento de la administración federal: Autores extranjeros*, pp. 317-547), pp. 338-344.

Nación — se apropió de los principales energéticos: el petróleo y la energía eléctrica; administraba los ferrocarriles, medio principal de transporte del país; suministraba los servicios de correos y telégrafos, controlaba la emisión de billetes y regulaba el flujo del crédito; auspiciaba por propia mano la formación de empresas privadas, de ejidatarios, de obreros o de cooperativistas, o las constituía él mismo; manejaba el abasto de alimentos y regulaba el flujo de granos, controlaba la información y la publicidad, y proveía de crédito al campo con criterios de interés social.

Para llevar a cabo estas actividades el Estado contaba con una fuerte administración, basada en la centralización y la flexibilidad, caracterizada por su capacidad para regular, fomentar, autorizar, prohibir, inspeccionar, vigilar o impedir. Las secretarías de Estado y los departamentos administrativos ejercían las funciones soberanas estatales con plenitud, amplitud y profundidad. Las leyes de secretarías de 1917, 1934, 1935 y 1939 representan fielmente estas funciones. Al mismo tiempo, recordando tradiciones administrativas del siglo pasado, se fue formando un conjunto de entidades marcadas por las características de la libertad de movimiento, la autonomía de gestión, la pertinencia y la flexibilidad, formando al formidable sector "paraestatal". Estas entidades, todas ellas descentralizadas o desconcentradas con relación a las secretarías y los departamentos, cubrían con su actividad importantes dominios ejercidos por el Estado revolucionario. Destacan Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Banco de México, Nacional Financiera, Banco de Comercio Exterior, Productora e Importadora de Papel (PIPSA), CEIMSA —hoy convertida en la actual CONASUPO—, Dirección de Pensiones Civiles —hoy el ISSSTE— y Banco Nacional Urbano y de Obras Públicas. Éstas son las entidades "paraestatales" en torno a las cuales se ha desarrollado el patrimonio material del Estado, incrementando sus fuerzas y su poder, y a las cuales hay que agregar otras más que se fueron formando al transcurrir los gobiernos posrevolucionarios: Instituto Nacional de Bellas Artes, IMSS, INFONAVIT y otras que huelga mencionar. En 1977 las entidades paraestatales sumaban un colosal número de 818, sumando con ellas un cuantioso monto de recursos y poder de acción.

Sin embargo, también en 1977 se evidenció que muchas entidades "paraestatales" habían cumplido con los objetos que les dieron vida, otras no lo habían cumplido y otras más nunca los cumplirían. Ellas, tan útiles para el progreso del país, fueron incluso acusadas de pervertir los fines públicos del Estado, de robar ámbitos de acción a la "iniciativa privada", de distorsionar el funcionamiento de la economía, de estereotipar el perfil del presupuesto, de causar directamente la inflación, de desvirtuar el destino del gasto público y de otros muchos "pecados". Casi todas estas acusaciones procedían y proceden de la burguesía nacional, y de ciertos sectores neoliberales del Gobierno Federal. Así, junto a una necesaria depuración del número de estas entidades, se ha creado una atmósfera de estigma contra los organismos descentralizados y las empresas

públicas, que funciona como velo y oculta su verdadero valor y utilidad.⁴

Entre la mentira y la verdad, la entidad "paraestatal" se va convirtiendo en el núcleo de una reforma del Estado que en la época de José López Portillo fue anunciada, más modestamente, como una reforma administrativa.⁵ La reforma del Estado, según se desprende de las palabras de Miguel de la Madrid, dichas en su cuarto Informe de Gobierno, se caracterizará por la reconversión industrial —que incluye naturalmente a las empresas públicas del ramo—, la depuración en número de las entidades "paraestatales", y la descentralización federal en los estados y municipios —por vía de la redistribución de competencias—, entre otros procesos que se comienzan a perfilar. Sin embargo, la reforma del estado está acompañada con ideas neoliberales predominantes, que hacen pensar en una privatización y por ende el aburguesamiento de la sociedad mexicana en gran escala y una virtual fractura de la alianza entre el Estado y las clases populares. El Estado mexicano, pensamos, está agotándose en su modelo centralizador, pero no en su carácter popular y progresista. Su reforma no seguirá, creemos, el camino de la privatización absoluta, buscando al hombre competente y lleno de iniciativa, arriesgado y desafiante, en suma, al empresario "macho" del que hablaba un estudioso norteamericano⁶ de la política mexicana. No, la reforma seguirá un camino ya andado, desde el inicio de la Revolución, pues es la vía por la que se ha construido el Estado mexicano tal y como lo conocemos; será una variación sobre el mismo tema, pues las demandas populares y colectivas, así como el interés de las mayorías, no sera sustituido por el egoísmo individualista burgués.

⁴ El libro *La empresa pública: desde fuera, desde dentro*, de Alfredo Acle Tomasini y Juan Vega Hutchinson, es una defensa objetiva y eficaz de la empresa pública. En todo caso, es una obra ampliamente recomendable para entender la realidad de la empresa pública mexicana, lo mismo que los trabajos de José Francisco Ruiz Massieu, *La empresa pública: un estudio de derecho sobre México*; y de Víctor Bravo Ahuja Ruiz, *La empresa pública industrial en México*. Ya que estamos tratando de las entidades del sector "paraestatal", debemos exponer breves consideraciones sobre el mismo. El término "paraestatal" es un italiano que se remonta a las épocas del fascismo, que significa —nos cuenta don Gabino Fraga— un organismo o centro que coopera con los fines del Estado, sin formar parte del propio Estado. Es lo que camina junto al Estado, en paralelo a él, sin confundirse. Ver el artículo de don Gabino, "La administración pública paraestatal", p. 22. También José Chanes Nieto manifiesta fundadas objeciones sobre el término, en su trabajo "Insuficiencia del marco jurídico de la llamada administración pública paraestatal en México" (*Revista Latinoamericana de Administración Pública*, núms. 8/9) El término parece absurdo y hasta aberrante, pues se refiere a un ente que es del Estado sin ser del Estado, que es pero que no es. Sin embargo, la palabra "paraestatal" ha tomado carta de naturalización en nuestro país, y en otros más, y se usa jurídica, cotidiana y académicamente, y constituye de hecho un fuerte medio de comunicación. Por tanto, en espera que los especialistas en la materia encuentren un término mejor, lo empleamos aquí, pero entrecomillado.

⁵ Un valioso testimonio de la reforma administrativa, lo constituye el libro de Alejandro Carrillo Castro, *La reforma administrativa en México*, publicada originalmente por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y ahora por la editorial Porrúa Hnos.

⁶ Nos referimos a Raymond Vernon y su obra *El dilema del desarrollo económico de México*.

PRIMERA PARTE

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO EL ESTADO EN ACTIVIDAD

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Si, como ocurre, el mundo moderno se caracteriza científicamente por la especialización del saber, y si la administración pública es un objeto de conocimiento de una disciplina especializada, el mejor camino para ingresar al estudio de la administración pública en los 75 años de Revolución lo constituye la ciencia de la administración.

Asimismo, si las ciencias obedecen el ritmo de los tiempos, y si la ciencia de la administración es una disciplina histórica, bien vale la pena que nós preguntemos si hoy día es aún la era de la administración o si ya no ocurre tal cosa. La evidencia científica, lo mismo que las prácticas administrativas estatales, afirman que sí; que todavía, y por mucho tiempo, estaremos sumergidos en la era de la administración. Tal como lo estableciera un conspicuo científico de la administración hace más de 100 años, la humanidad ha tenido una carrera ascendente hacia la civilización material, moral e intelectual, que ha estado caracterizada por diversas épocas de vida que respondieron a ciertos propósitos e ideales. Cada época ha estado caracterizada por una finalidad esencial, en la cual convergen las diversas fuerzas sociales. Así, durante la primera mitad del siglo pasado, los pueblos dedicaron sus esfuerzos a favor del establecimiento de las constituciones; luego, cuando la segunda mitad del siglo XIX asomó en la historia, comenzó "a agitarse en las mentes otro problema; el mejoramiento y perfeccionamiento de la administración. No hay duda alguna, de que el carácter de nuestra edad consiste precisamente en haber reconocido la importancia de las cuestiones concernientes a la administración, a diferencia de las concernientes a la Constitución".⁷

La sociedad moderna, pues, se caracteriza por el establecimiento del Estado de derecho, en contraste con el régimen absolutista precedente, conocido en su tiempo como Estado de policía. Al mismo tiempo, al estar situados en la edad de la administración, ello implica por ende que el

⁷ Nos referimos al pensamiento administrativo de Lorenzo von Stein, según su obra *La scienza della pubblica amministrazione* (versión italiana de su *Handbuch der verwaltungslehre*), p. 3. Von Stein; pese a la importancia de sus ideas administrativas, las cuales revolucionaron el pensamiento administrativo en Alemania —su tierra natal—, Austria, Italia y los Estados Unidos, es poco conocido hoy día. Sin embargo, en diversos países del mundo se le están dando los créditos que merece, entre ellos nuestro país. Su obra más importante es *Die verwaltungslehre (la teoría de la administración)*, publicada en ocho volúmenes a partir de 1865.

carácter de nuestro tiempo es definido por la administración bajo el régimen constitucional. México llega a la vida independiente como un Estado de derecho, aunque en sus primeros años de existencia estuvo estatalmente organizado en dos regencias y un imperio. Y, como los Estados de su tiempo, durante la primera mitad del siglo XIX y parte de la segunda, estuvo empeñado por definir el rumbo de su constitución; y como aquellos Estados, consolidó su administración en la segunda parte de la centuria mencionada, mitad por una tradición administrativa conservada, mitad por las grandes innovaciones debidas a la Reforma, encabezada por Benito Juárez.

La edad de la administración, por tanto, está caracterizada por la necesaria convivencia entre la Constitución y la administración, bajo una forma de Estado definida como de derecho. La Constitución, sin embargo, no debe entenderse como un mero ordenamiento formal. Se refiere más bien, según lo hace notar el autor citado, a un ordenamiento político que hunde sus raíces en la organización económica de la sociedad, que está modelada "sobre la división de los bienes materiales, así como en su historia y en la historia de las posiciones recíprocas de las clases propietarias y las clases trabajadoras".⁸ Esto explica la relación entre la Constitución y la administración y, al mismo tiempo, la diferencia entre la "ciencia de la constitución", que estudia lo que el Estado es teórica y prácticamente, y la ciencia de la administración a la que atañe lo que "debe hacer ese poderoso y vasto organismo que es el Estado", según otra atinada expresión del autor señalado.

Prescindiendo del estudio constitucional, materia que desconocemos y tampoco toca su examen aquí, reservamos nuestras reflexiones a la administración pública mexicana, pero en el entendido que ella es visualizada dentro del marco del régimen constitucional, a saber, el establecido en 1917. Fuera de la tradición ancestral de la ciencia de la administración, existen discrepancias con relación al significado de la administración pública, pero dentro de esta tradición no hay posiciones que no concilien en un punto: la definición de la administración como el Estado en acción. Dos son las interpretaciones preponderantes: de un lado, la tradición franco-hispánica que visualiza una ciencia de la administración única, pero generosamente enciclopédica. En su seno, en un cosmos armónico, todas las esferas de la sociedad donde toca la acción del Estado concurren a un punto convergente: la administración pública. Del otro, la tradición germano-italiana, que concibe un sistema integrado de ciencias administrativas del Estado, girando en torno al eje fundamental de la administración interna. Ambas tradiciones, antaño articuladas por la ciencia de la policía —eje alrededor de la cual giraban las ciencias camerales del siglo XVIII o ciencias de la administración del Estado absolutista—, se identifican en otro punto común: el papel rector de la administración interna, como la propia, incumbente y relativa al Estado de derecho,

⁸ *Ibid.*

como organización política que representa un nuevo esquema de alianza de clases bajo la hegemonía de la triunfante burguesía.⁹

La acción del Estado, pues, es el primer elemento fundamental de la ciencia de la administración para las dos tradiciones. Esto es así porque la acción repetida se llama actividad y "esta actividad del Estado, que tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye, por tanto, la vida propiamente exterior del Estado, es lo que llamamos propiamente administración del Estado"¹⁰ o administración pública. La ciencia de la administración, en cualquiera de sus tradiciones, parte del mismo principio: la administración pública es el Estado en actividad.

Sin embargo, la actividad del Estado es harto variada y de tal variedad nacen sus diversas funciones. Tal diversidad crea al mismo tiempo una variedad de disciplinas que se especializan en cada función estatal, pero que conservan una unidad fundamental que les da el propio Estado, y por tanto las disciplinas unidas de tal modo forman un todo que se denomina ciencia de la administración. El Estado es una unidad de voluntad y una unidad de acción, que mantiene vinculadas a sus diversas funciones en su propio organismo, el organismo del Estado, que no es otra cosa que su vida interna. El Estado representa una personalidad universal que se encuentra en medio de un torbellino de fuerzas y fenómenos, que dan forma a la sociedad civil, "sobre la cual ejercita su acción".¹¹ La voluntad del Estado se realiza por medio de la creación de las condiciones que facilitan la ejecución de esa voluntad. Al mismo tiempo, este externalismo, que no es otra cosa que la administración pública, constituye en sí misma la vida del Estado, que para realizarse requiere de apoderarse del medio en el que actúa: la sociedad civil. En suma, "la activación de la personalidad universal del Estado es lo que se llama propiamente administración. La idea de administración nace de la idea de Estado actuante; la Constitución, cual organismo en sí, representa la voluntad, la administración la actividad". No es otro el sentido que encierra la perspectiva de otro destacado cultivador de nuestra disciplina, cuando afirma que "el punto de vis-

⁹ Entre el último cuarto del siglo XVIII y la primera mitad del XIX en Europa se desarrolla un vigoroso movimiento de reforma del Estado, en el cual el núcleo fundamental de los cambios se centra en la administración. En Francia, la reforma fue dirigida por Turgot a partir de 1774, en España la condujo Javier de Burgos desde 1833 y en Alemania el Barón von Stein —que no debemos confundir con Lorenzo von Stein— desde 1806. Este movimiento de reforma, aunque tuvo resultados positivos parciales, a largo plazo provocó la caída violenta del antiguo régimen o su remplazo pacífico por el Estado de derecho. Los reformadores, miembros de la aristocracia progresista, estaban más cerca de los intereses de clase de la burguesía, que de los de su propia clase, y sin duda sus esfuerzos transformadores contribuyeron significativamente al establecimiento del Estado de derecho. Sobre el tema, ver la obra del autor de este ensayo, *La teoría de la administración pública*, caps. 1, 2 y 3.

¹⁰ Von Stein, Lorenzo, *Movimientos sociales y monarquía*, p. 33. Otro notable pensador administrativo, el francés Carlos Juan Bonnin, define a la administración pública como "una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y da una dirección mas conveniente a los seres organizados y a las cosas". *Compendio de los principios de la administración*, p. 37.

¹¹ Ver von Stein, *La scienza della pubblica amministrazione*, p. 13.

ta en que nos hemos colocado para determinar el concepto de administración del Estado, nos lleva a considerar ésta como actividad del mismo, que se define por razón de la necesidad que satisface: la conservación y perfeccionamiento del organismo, mediante el cual el Estado tiende pues a la conservación de este organismo".¹²

Contra las versiones leseferianas del llamado "Estado gendarme", sostengamos —con base en la ciencia de la administración— que la exteriorización de la voluntad del Estado constituye la medida exacta que lo limita del campo respectivo de la sociedad civil. Dicho de otro modo, el Estado se exterioriza sin rebasar dos polos: uno, propio del Estado, lo constituye la creación de las condiciones que favorecen la ejecución de su voluntad; el otro, relativo a la sociedad civil, está formado por la exigencia de que el desarrollo del Estado se mide por el desarrollo de los elementos constitutivos de la sociedad civil. Para que su propia vida se realice, el Estado tiene que desenvolver los elementos constitutivos de la vida civil, que le son externos y distintos: las clases sociales y los individuos. He aquí, en suma, los elementos indispensables que definen a la sociedad moderna: la vida humana y el poder del Estado.

La actividad del Estado o administración pública, varía la esfera de su movimiento de conformidad a la situación y las transformaciones de los elementos colectivos e individuales de la sociedad: densidad demográfica, movimiento económico de la riqueza y diferencias de clase.¹³ Debemos recordar que las diversas funciones del Estado, articuladas en su organismo, toman cuerpo en la unidad que significa el Estado con personalidad, voluntad y acción. Así, el Estado actúa en unidad, pero al incidir en la sociedad civil, "sobre la cual la actividad del Estado se aplica", presenta tal grado de variedad de fenómenos y relaciones que sus funciones tienden a especializarse más y más. Sin embargo, predomina e impera la idea unitaria del Estado actuante.¹⁴ Esto explica por qué la tendencia hacia la profesionalización en el servicio público, conserva empero la unidad estatal, y por qué las cinco funciones del Estado sintetizan el objeto de conocimiento de la ciencia de la administración como ciencia de Estado.

El Estado moderno realiza cinco funciones: Servicio exterior; Defensa de la Soberanía; Hacienda; Justicia; De lo interior.

Como cada función implica una especificación de la actividad del Estado, y ésta no es otra cosa que la administración pública, tenemos que ésta

¹² *Ibid*, p. 14. La última cita corresponde al pensador administrativo español Adolfo Posada: *La administración política y la administración social*, p. 11.

¹³ Von Stein, *La scienza della....*, p. 17.

¹⁴ *Ibid*, p. 36. De otra parte, según Adolfo Posada, esta diversificación de la actividad del Estado en funciones específicas, tiene lugar con referencia a dos factores: a) la amplitud de la esfera de acción del Estado, y b) el grado de evolución —amplio o limitado— en que se encuentra. En México, la relación entre ambos factores, que necesariamente deben observarse combinados, muestran los contrastes de la administración pública antes y después de la Reforma, así como entre el periodo de este importante suceso y los años posteriores a la Revolución de 1910. De ello daremos cuenta adelante.

se divide en: Administración del servicio exterior; Administración de la defensa; Administración de la hacienda; Administración de justicia; Administración interna.

El Estado mexicano tiene la necesidad de manifestar y preservar su sentido de individualidad, frente a otros estados, porque en ello descansa su independencia y soberanía. "La autonomía forma la primera y más esencial condición del desarrollo individual de cualquier Estado, porque sin ella no puede organizar su talento y regular su vida externa".¹⁵ La conservación de la libertad para autodeterminarse como Estado soberano, es una de las tareas supremas de la administración pública mexicana. La posibilidad material de evitar la violación de la soberanía, señala que "la organización del ejército constituye la segunda tarea de la administración pública".¹⁶ Para estar en condiciones de preservar su autonomía, el Estado requiere de medios materiales y financieros, y usarlos para el caso: "aquí la tercer tarea de la administración": la hacendaria.¹⁷ Debido a que los individuos y las clases, por sus discordias y conflictos inconjurables, son incapaces de armonizarse por sí mismos, toca al Estado la justicia, que "constituye la cuarta tarea de la administración pública, consistente en la ejecución del derecho".¹⁸

Finalmente, la administración interna tiene como objeto hacer que, en lo posible, el individuo y las clases cooperen entre sí, para conseguir que la sociedad desarrolle sus elementos constitutivos y con ello el Estado realice su propia vida.

De aquí emana la última gran tarea de la administración del Estado, que consiste en ordenar y regular las relaciones de la vida de la comunidad, de modo ésta pueda aportar al individuo las condiciones de su perfecto desarrollo material y espiritual. El complejo de la actividad que el Estado despliega a este propósito, forma el concepto de los asuntos interiores y la acción correspondiente del Estado se llama administración interna.¹⁹

Ésta, por su parte, se divide en administración de la vida personal, administración de la vida social y administración de la vida económica.

Una variación de esta perspectiva de la actividad del Estado, observa una división de la administración pública en dos ramas: administración política o del Estado y administración social por el Estado. El objeto de la primera "es atender la conservación del organismo, mediante el cual cumple su fin jurídico", y está formada por tres partes: policía admi-

¹⁵ Von Stein, *op. cit.* p. 36

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.* p. 37.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.* Por su parte, Adolfo Posada, quien declara abreviar en el pensamiento de von Stein, y con base en sus ideas administrativas, sostiene que "la administración llamada pública, comprende en unidad política superior, cual es el Estado nacional". Agrega que el Estado sigue una doble dirección: de un lado, se encamina hacia su fin jurídico, del otro a su finalidad social, de lo que deriva la diferenciación de la administración pública en administración política y administración social. *Op. cit.*, p. 13.

nistrativa, administración económica y fuerza armada. Por su parte, la administración social tiene por objeto "atender a la conservación y perfeccionamiento de las instituciones de cultura o para fines sociales que el Estado crea, promueve o protege", y que comprende a la instrucción pública, beneficencia pública y cuestiones sociales.²⁰

Cuando México asume su condición de Estado, llega a la vida soberana ejerciendo las cinco funciones indispensables para todo Estado. Tiene en efecto una Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, sumando en su cuerpo a la primera y última funciones; una de Guerra y otra de Justicia (más Negocios Eclesiásticos), y una más de Hacienda. Un Estado, pues, pretendiendo serlo con autonomía y libertad de acción. "El propósito general, que el Estado se propone conseguir mediante su acción completa, comprende todas estas ramas de la administración pública y forma el nexo lógico y sistemático, que a todas reúne y coordina, dirigiéndolas a un fin común y único".²¹ Atendiendo la segunda perspectiva, podremos observar que tanto la administración política como la administración social se encuentran repartidas entre las secretarías mencionadas, aunque ciertamente después de 1821 la administración de la vida social tenderá a concentrarse esencialmente en la administración de la vida social. Esta última, la administración social por el Estado, que tiene su origen en el siglo XVIII con el desarrollo del camerlismo en los principados alemanes, y en Francia y España con la policía, significa la ampliación de la actividad hacia esferas de la sociedad potencialmente desarrollables y constituirá, por tanto, un signo del moderno Estado burgués de derecho que sustituirá al Estado de policía.²²

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO DE DERECHO

El Estado y la Constitución de 1917

Tal como lo diremos después, hay una diferencia esencial entre el Estado de policía y el Estado de derecho. El primero, vigente durante el absolutismo, establecía una relación entre el soberano y el súbdito. Toca al primero legislar e instituir tutelarmente las bases del bienestar de los súbditos. En el segundo, por lo contrario, la sede de la soberanía no radica en el rey, sino en el pueblo, según la ideología de las triunfantes revoluciones burguesas en Europa. Por tanto, se declara que la relación existe entre mandatarios y mandantes, vinculados por medio de una constitución que divide el poder para evitar la tiranía y fija como inviolables los derechos del hombre y el ciudadano.

²⁰ Posada, *op. cit.*, p. 16.

²¹ Von Stein, *La scienza della...*, p.37.

²² El camerlismo y la policía representan el punto de arranque de las prácticas administrativas racionalizadas dentro del Estado, para activar una nueva forma del poder Estado, concebido como una tecnología política y administrativa. Sobre el tema, ver del autor de este ensayo la obra *Las ciencias de la administración en el estado absolutista*.

Todas las constituciones políticas que han regido a México, son del tipo de las que hemos mencionado. La de 1917, sin embargo, representa un cambio fundamental con relación a las que le precedieron, porque en ella, junto a los derechos individuales, se han establecido los derechos sociales como expresión tácita y precisa de la Revolución de la cual brotó. Otro elemento sustancial consiste en el establecimiento del dominio originario de la Nación sobre el suelo, el subsuelo y sus productos. Ello permite que la propiedad privada sea definida en términos del interés público, posibilitando que el Estado legitime su presencia en la vida económica y civil de la sociedad.

Otro elemento relevante es que las relaciones entre el capital y el trabajo quedan establecidas en la Constitución, correspondiendo al Estado articular esta relación. Ello posibilitó que el Estado sometiera a su control al segundo y obtuviera un alto grado de autonomía frente al primero. Del mismo modo, al establecerse la industrialización como proyecto fundamental del país, bajo un criterio del capitalismo de Estado, se dio pauta para que éste constituyera las organizaciones necesarias para llevarlo al cabo o bien reformara las existentes.

La ampliación de la actividad del Estado era incompatible con un organismo estrecho como el perfilado por la Constitución de 1857. Debemos recordar que varios politólogos, de tendencia diversa han concordado en que una diferencia esencial entre el régimen de 1857 y el de 1917 radica en el fortalecimiento del Ejecutivo y con ello de la administración pública.²³ El moderno régimen presidencial, establecido en 1917, tiene una variedad inmensa de esferas de actividad del Ejecutivo, por las cuales el organismo del Estado ha tendido a crecer extraordinariamente. Efecto de la ampliación de la actividad del Estado fue en esta fecha el nacimiento de los departamentos administrativos, tal como el de Salubridad Pública y el de Contraloría, entre otros, que vienen a ser un signo del nuevo régimen.²⁴ Debemos resaltar que las nuevas instituciones vinieron a inaugurar, al mismo tiempo, la toma de conciencia del Estado sobre cierto tipo

²³ La obra más representativa en este sentido es *La constitución y la dictadura*, de Emilio Rabasa. Menos conocida, pero de cierto interés, es *Parlamentarismo democrático o dictadura presidencial* de Enríquez. La idea central de ambas obras es la siguiente: la Constitución de 1824 estableció la división de poderes pero, haciéndolo en forma desigual, se inclinó a favor del Legislativo anulando al Ejecutivo. Esta forma de régimen es el congresismo. En 1857 ocurrió lo mismo: la Constitución imposibilita gobernar al Presidente, que asume el mando por medio de la dictadura democrática, esencialmente por mano de Juárez y Díaz. En 1917 se buscó una solución histórica, encontrándose en el régimen presidencial. Esta vez se vuelve a dividir desigualmente el poder, pero ahora se inclina hacia el Ejecutivo. Algunos estudiosos han visto en ello un eco de las ideas de Rabasa, como Andrés Serra Rojas en su obra *Antología de Emilio Rabasa*. Una de las mejores obras sobre el régimen presidencial moderno es la de Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*. También es recomendable el libro *La reforma política y los partidos* de Octavio Rodríguez Araujo, particularmente las pp. 19-24.

²⁴ En 1917 hubo dos disposiciones sobre secretarías de Estado, una en abril, la otra en diciembre. En la primera se consignaba la existencia de los siguientes departamentos: Universitario y de Bellas Artes; Salubridad Pública; Judicial. En diciembre eran los siguientes:

de bienes y servicios necesarios para su funcionamiento. Esto explica por qué, en alguna forma, salvo los departamentos de Salubridad y el Universitario, los restantes atienden funciones inherentes al organismo del Estado en sí: control interno, aprovisionamientos generales de la administración pública y aprovisionamientos militares.

La Constitución de 1917, pues, trajo grandes novedades que reforzaron sin embargo una tradición que comenzó a forjarse en la segunda mitad del siglo XIX, en dos fases. La primera de ellas se inició en 1853, con el establecimiento de la Secretaría de Fomento, en la cual se concentraron todas las ramas relativas al aliento del desarrollo económico, al fusionarse esta dependencia administrativa las antiguas Juntas de Fomento, creadas en 1841 en las entidades federativas y las grandes poblaciones del país. Esta fase se consolidó en 1856, cuando las Agencias Generales de Industria y Agricultura (establecidas en 1853) fueron también fusionadas a la nueva secretaría. Así pues, todo el esfuerzo de fomento a la industrialización y mecanización del campo, se concentró en un formidable ministerio: el de Fomento, concebido por Lucas Alamán como sucedáneo de dos instituciones también creadas por él: el Banco de Avío para la Industria Nacional y la Dirección General de la Industria Nacional.²⁵

La segunda fase ocurrió durante la Reforma, tiempo en que las leyes que llevan ese nombre expropiaron, por decirlo así, a la sociedad civil de manos de la Iglesia, para hacerla depender del Estado. Esta enorme convulsión social acercó al Estado hacia ámbitos ignotos, tales como la riqueza muerta, el registro civil, la beneficencia pública, la salud, el matrimonio, la educación y otros ámbitos de la vida civil, hasta entonces en manos del clero y para su beneficio. Al pasar como responsabilidad del Estado estos campos de la vida civil, centralizándose por tanto, produjeron en el organismo del propio Estado nuevas instituciones administrativas: la Dirección General de Beneficencia Pública, la Dirección General de Fondos de la Instrucción Pública y la Lotería Nacional. Estas entidades, establecidas bajo las secretarías, pero con carácter autónomo, nacieron entre marzo y mayo de 1861 para fortalecer el cuidado de la educación, la salud, la asistencia pública y la readaptación social, esferas de la sociedad tradicionalmente manejadas por el clero, y que fueron conformando los núcleos de actividad y organización alrededor de los cuales se fue constituyendo la administración interna. Tal como puede observarse, esta administración, típica del Estado moderno, se había consolidado en

Aprovisionamientos Generales; Contraloría; Universitario y de Bellas Artes; Salubridad Pública; Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares.

²⁵ Sobre la formación del Ministerio de Fomento, ver el artículo de José Iturriaga: "La administración pública durante la dictadura santanista", donde además de realizarse una semblanza del momento histórico de la creación del mencionado Ministerio, se reproduce el decreto que le da vida. *Aportaciones al conocimiento de la administración federal (Autores mexicanos)*, pp. 71-75. Sobre el papel de Alamán como creador de las instituciones administrativas mencionadas, ver el artículo de José Chanes Nieto: "Lucas Alamán, administrador", *Revista de Administración y Política*, pp. 77-117.

Méjico apenas en el tercer cuarto del siglo XIX, cuando en Europa lo había sido en la segunda mitad del siglo precedente; esto significaba algo de gran importancia: Méjico alcanzaba por fin la madurez como Estado moderno, pues es la administración interna la característica histórica que lo señalaba.

La Constitución de 1917 fortaleció el proceso de centralización que sometió la sociedad al Estado, y concentró al Estado alrededor de su propia actividad. Sin embargo, el proceso de centralización del siglo XX fue diametralmente distinto al del siglo pasado. En tanto que en éste se siguió fundamentalmente una sola línea, alrededor de la Secretaría de Fomento, en el siglo XX la centralización fue multilineal. Ahora, la diferenciación desdobló lo que el Ministerio de Fomento había concentrado, especializándose a las distintas secretarías involucradas en el fomento del desarrollo económico. La antigua secretaría, entre 1861 y 1917, dio origen a otras secretarías involucradas en el fomento del desarrollo económico: Agricultura y Fomento; Industria y Comercio; Comunicaciones y Obras Públicas. La administración de la vida económica alcanzaba, al fin, la madurez suficiente para empeñarse en los nuevos proyectos formulados en el seno del Estado nacido de la Revolución.

El Estado y su administración

Este complejo proceso histórico que contribuyó significativamente a la formación de la administración pública mexicana moderna, creó al mismo tiempo dos tipos de relación social características del Estado y la sociedad: las relaciones públicas administrativas y las relaciones civiles administrativas. El Estado de derecho proclama, como forma básica de su existencia, los derechos del hombre y del ciudadano. Tal proclamación supone que ambas formas de derecho se refieren, de un lado, al hombre como persona individual, y del otro al hombre como ciudadano o miembro del Estado. Esta disociación explica, en buena medida, las relaciones civiles como propias de la persona y las relaciones públicas como propias de los ciudadanos. Cuando la actividad del Estado se lleva a cabo sobre las primeras, ellas se llaman relaciones civiles administrativas; cuando lo hace sobre las segundas, se denominan relaciones públicas administrativas.

Las relaciones públicas son consideradas, con toda propiedad, como el dominio de la administración. Todo lo que se refiere al hombre viviendo en comunidad es de interés del Estado, porque tal es su razón de ser. Por lo contrario, las relaciones civiles son propias de la sociedad individualista y escindida en clases, y en ellas actúa el Estado sólo cuando de ellas se desprenden efectos que interesan a la colectividad. Este último ámbito, que caracteriza esencialmente al estado moderno, es precisamente el campo fronterizo que lo distingue de la sociedad en un lindero frecuentemente borroso. La Constitución de 1917 estableció, tal como lo pudimos

apreciar, que la propiedad privada adquiere modalidades que dicta el interés público, y de la Nación es el dominio del suelo, subsuelo y sus productos. No hay duda, todo esto es propio de las relaciones públicas y sin embargo, en un Estado de derecho, la propiedad privada es un problema de alta jerarquía, que frecuentemente está sujeto a discusión. Antes analicemos a las relaciones públicas.

Estas relaciones se significan por referirse al administrado dentro de relaciones de autoridad.²⁶ En este sentido, fue hasta la Reforma que el Estado agregó a toda la población bajo su autoridad, consolidando el espacio público, proceso que culminó con la Revolución cuando fueron suprimidas las relaciones de servidumbre que mantenían atados a los peones dentro de las haciendas. La administración pública actúa sobre los hombres y las cosas, pero es el primero, como administrado, su objeto esencial. El administrado, plenamente concebido como tal, aparece en la época de la Reforma, porque antes estaba sometido a un poder ajeno al del Estado. El paso siguiente y decisivo fue la Revolución, tal como se comentó, al liberar a los peones del yugo del terrateniente. Si el administrado es concebido como tal, se debe a que sólo es tenido en su condición de miembro de la colectividad y viviendo en su seno, y por tanto desligado de cualquier tipo de poder distinto al del Estado.²⁷

Las relaciones públicas unen a los administrados entre sí, y al mismo tiempo a ellos con el Estado; son relaciones propiamente estatales. En contraste, la sociedad civil está constituida por relaciones civiles en las cuales el hombre es considerado como persona individual. Aquí también se concibe al hombre como administrado, pero sólo a condición de, que en su obrar haga algo de interés para la colectividad. Difícilmente, sin embargo, pueden encontrarse relaciones civiles que no tengan efectos de interés para la colectividad. De aquí que, en el Estado de derecho, la administración llegue hasta donde comienza la vida privada,²⁸ pero actúa de inmediato cuando esta vida implica efectos de interés colectivo. En el

²⁶ Carlos Juan Bonnin, un distinguido pensador administrativo del siglo pasado, quien por propio derecho es considerado como el fundador de la moderna ciencia de la administración, declaró que en las relaciones públicas "el administrado es considerado dentro de sus relaciones forzadas y necesarias". Ver sus *Principes de l'administration Publique*, vol. I, p. XXV.

²⁷ Bonnin interpreta muy bien al hombre como objeto de la actividad estatal, cuando señala que el objeto de la administración pública "es el hombre en relación absoluta con los otros hombres, y cooperando por sus relaciones al interés común y al mantenimiento de la sociedad". *Ibid.*

²⁸ Karl Marx identificó claramente la relación entre la administración y las relaciones civiles, cuando señaló que "la contradicción entre la decisión y la buena voluntad de la administración, por una parte, y sus riquezas y recursos, por la otra, no las puede abolir el Estado, sin abolirse a sí mismo, ya que se basa en esa contradicción. El Estado se basa en la contradicción entre vida pública y vida privada, entre intereses generales e intereses particulares. Por tanto, la administración tiene que limitarse a una actividad formal y negativa, toda vez que su poder termina donde comienza la vida y el trabajo burgueses". A este fenómeno Marx lo ha llamado, certamente, la ley de la impotencia de la administración pública. "La sociedad, el Estado y la administración pública". *Revista de Administración Pública*, p. 258.

mundo moderno, pues, existe un tabú, a saber, que la vida privada es inviolable por el Estado, porque se basa en ella, porque tiene en ella su principio vital.

Entre 1917 y 1939 fueron puestas a prueba las relaciones públicas. Nuevas formas de poder cacical sustituyeron a las eliminadas por la Revolución. Fueron algunos caudillos revolucionarios quienes las implantaron, convirtiéndose en señores territoriales y nuevos terratenientes. Sin embargo, la política estatal de Obregón, Calles y Cárdenas, principalmente, liquidó a los nuevos poderes territoriales, consolidando con ello al Estado revolucionario. No se podía, ni se puede ahora, regresar al pasado. Las relaciones públicas implican una diversidad de lazos entre la administración y los administrados. Éstos, ante la administración, se presentan como contribuyentes, como conscriptos, como sujetos a las servidumbres públicas o como jurados, y el Estado no puede permitir, si se respeta como tal, que estén sujetos a otras formas de dominación. Dicho en otras palabras, las relaciones públicas contribuyen a definir las relaciones entre la administración y los administrados, y a establecer las obligaciones de aquélla frente a éstos.

Por su parte, las relaciones civiles se refieren, en lo general, a todas esas materias que se suman en el concepto de administración interna e implican la vida personal, la vida social y la vida económica, tales como la población, la salud, el matrimonio, la migración, la colonización, la industria, el comercio, etcétera; en suma, todo aquello que Posada comprendió bajo la categoría administración social por el Estado. No podemos omitir aquí el señalar que estas relaciones, como se mencionó, fueron creadas con la Reforma, en la medida en que la sociedad toda se secularizó y pasó a estar bajo el dominio y la tutela del Estado.²⁹ Pero fue la Revolución, hay que insistir, la que eliminó para siempre todos los poderes tradicionales intermedios, propiciando que tanto las relaciones públicas como las civiles se consolidaran como tales.

²⁹ La mera relación de las Leyes de Reforma bastará para apreciar el alcance de la misma: Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los tribunales de la Federación, también conocida como Ley sobre fueros o Ley Juárez (nov., 1855), y la Ley sobre Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas que Administren como Propietarios las Corporaciones Civiles o Eclesiásticas de la República o Ley de Desamortización de los Bienes del Clero (junio, 1856). Ambas leyes son expedidas antes de la Reforma, anunciándola. Ley de Matrimonio Civil (julio, 1859), Ley Orgánica del Registro Civil (jul., 1859), Ley sobre Libertad de Cultos (dic., 1860), Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos (jul., 1859), Decreto que cesa toda intervención del clero en los cementerios y camposantos (jul., 1859), Ley Orgánica de la Libertad de Imprenta (feb., 1868) y Decreto de creación de la Dirección General de Beneficencia Pública (marzo, 1861), con el cual pasan a depender de esta dirección los hospitales, hospicios, casas de corrección y los establecimientos de beneficencia.* Buena parte, pues, de la administración interna que caracteriza hoy día a la moderna administración pública mexicana.

* Esta Dirección General ejecuta el decreto de 2 de febrero de 1861, por el que "quedan secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia". La nueva Dirección General sólo administraba las instituciones de salud y beneficencia del Distrito Federal, pues correspondía lo propio a los estados en su perímetro territorial.

El Estado y su administración alcanzaron así, un carácter propiamente moderno. Tal carácter se definió, categóricamente, en torno a la administración interna y dentro de ella nacieron las grandes instituciones administrativas que caracterizan, hoy día, a la administración pública del México posrevolucionario.

La Revolución y la administración pública

Desde el punto de vista del Estado, el objeto de su existencia se encuentra fuera de sí mismo, es decir, en la sociedad civil, que es su campo de actividad. El Estado expresa su personalidad por medio de su voluntad, porque el Estado se autodetermina y realiza su actividad. Por tanto, el Estado fija sus propios fines, pero bajo condiciones objetivas que limitan su arbitrio. Cuando la autodeterminación se realiza, el Estado efectúa un acto y cuando los actos se repiten esto se llama actividad, que se realiza en el seno de la sociedad³⁰. Esta actividad es la administración pública. Sin embargo, la autodeterminación del Estado no se da arbitrariamente, porque está sometida a factores históricos que la condicionan en última instancia; en todo caso, la autodeterminación del Estado tiene por límite, por decirlo así, la determinación en última instancia de las condiciones históricas de producción que dictan su carácter a todo aquello que está apoyado en ellas.³¹

De este modo, la administración pública (o simplemente administración por autonomía) no constituye un fin en sí misma, sino un medio, un puente que se tiende entre el Estado y la sociedad para que aquél logre en ésta su finalidad, al través de su propia actividad. La finalidad del Estado es, en todo caso, el desarrollo de los elementos constitutivos de la sociedad, a saber, sus individuos y sus clases, que pretende perpetuar. Estos elementos, que son base y sostén de la sociedad civil, son al mismo tiempo su punto más débil. El individualismo plasmado en la apropiación de bienes tiende a la exacerbación y con ello a una extraordinaria interdependencia entre los propios individuos, lo que los hace fatalmente dependientes del Estado, el único capaz de paliar el carácter antisocial de la sociedad civil. Al mismo tiempo, la división y la lucha de clases, imposibles de conjurar por la propia sociedad, hacen que ésta acabe de entregarse al Estado para que la gobierne. El hecho del gobierno heterónomo

³⁰ Lorenzo von Stein ha contribuido significativamente a la definición de la administración pública como mediación entre el Estado y la sociedad. A la primera, como hemos visto, la concibe como el Estado en actividad. Por su parte, entiende al Estado como "la comunidad de voluntad de todos los individuos llevada a la unidad personal y que se manifiesta como acción del Estado", en tanto que la sociedad es la "forma autónoma y peculiar de la vida humana". *Monarquía y movimientos sociales*, pp. 31 y 4, respectivamente.

³¹ No está demás recordar que Marx, en dos sentencias célebres, afirmaba que el hombre es autor y actor de su propio drama; pero que ello ocurría bajo condiciones históricas que condicionaban, objetivamente, este drama.

del Estado sobre la sociedad, incapaz de gobernarse por ella misma, es al mismo tiempo el soporte de la autonomía del Estado con relación a la sociedad y el secreto recóndido que explica, en último grado, el por qué de la existencia de la administración de la sociedad por parte del Estado.

La relación Estado-sociedad no implica solamente el dominio y la tutela del primero sobre la segunda. Es, igualmente, la necesidad insalvable que tiene el Estado de realizar su finalidad en ese gran escenario de su actividad, que es la sociedad civil, donde encuentra su razón de ser, lo que supedita la existencia en sí del propio Estado. Sólo en la medida en que el Estado desenvuelve las facultades y las fuerzas de la sociedad civil, garantiza la realización de sus fines y por tanto su propia existencia. Justo aquí encontramos uno de los puntos estratégicos de la frontera entre la forma de Estado mexicano anterior a la Revolución y la forma de Estado nacida de ella. En tanto que en la época precedente a la Revolución, el Estado mexicano creó las condiciones para el desarrollo industrial, y con ello una nueva formación social, el Estado revolucionario estuvo en condiciones históricas para llevar al cabo ese propósito.

En 1910 la Revolución comenzó a eliminar las bases de la organización estatal porfiriana, que no era otra cosa que la última fase de una forma del Estado cuyas instituciones habían dado todo de sí y pronto serían barridas por la expansión de las fuerzas productivas. Hay que anotar, sin embargo, que muchas de las instituciones estatales porfirianas y preporfirianas fueron legadas al nuevo régimen revolucionario, fuera por medio de la adopción o la adaptación; por medio de su gradual o de su completa transformación. Este complejo proceso de eliminación, reconstrucción y renovación, fue realizado principalmente por esa gran fuerza productiva que es la centralización. El Estado manifiesta su existencia al través de su doble vida, externa hacia la sociedad, interna en sí mismo. La vida externa es su actividad, o sea, la administración pública; la vida interna es su organismo, por medio del cual realiza la actividad. La centralización se manifestó durante la Revolución de dos formas: de un lado, la centralización sometió la sociedad civil al Estado, haciendo con ello que la administración pública se asomara a todos los ámbitos de la sociedad civil, estando presente en el seno de las relaciones civiles. De otro lado, la centralización acrecentó el organismo del Estado al ritmo de la ampliación, diferenciación y especialización de su actividad. Esto explica por qué no existe hoy día ninguna secretaría de Estado que no tenga un antecedente o haya derivado de otra que le precediera. Actualmente, no existe ninguna secretaría de Estado que pueda considerarse como un producto exclusivo de nuestro tiempo; todas tienen una fuente histórica. Inclusive, hoy día los departamentos administrativos, que fueron las novedades del nuevo régimen, han desaparecido totalmente, a excepción del Departamento del Distrito Federal. Sin embargo, esto no significa que la Revolución no creara instituciones administrativas, porque, como forma específica del Estado mexicano histórico, las estableció en consonancia a sus proyectos.

Las secretarías de Relaciones Exteriores, Hacienda y Defensa, así como la Procuraduría General de la República, hunden sus raíces hasta el lejano 1821. Ocurre igual que con la Secretaría de Gobernación. Las secretarías de Desarrollo Urbano y Ecología, de Educación Pública y de Comunicaciones y Transportes, tienen su origen en el régimen porfiriano. El Ministerio de Fomento, tal como lo pudimos apreciar, fue creado por Santa Anna en 1853 y de él nacieron la Secretaría de Agricultura; de Comercio; Energía, Minas e Industria Paraestatal, y otras más. Algunas secretarías, creadas por la Revolución, antes sin embargo eran funciones realizadas por otras nacidas tiempo atrás. Por su parte, la Revolución creó en el organismo del Estado las instituciones administrativas necesarias para que éste realizará su cometido: la industrialización y, con ello, la transformación de la sociedad hacia una formación social capitalista moderna. Ciertamente los departamentos administrativos desaparecieron, pero esto tiene una explicación, pues su eliminación sólo ocurrió en la vida interna del Estado —y hasta cierto grado, porque su inexistencia fue como entes autónomos—, no así en la vida externa. Así, el Departamento de Aprovisionamientos Generales fue absorbido por la Secretaría de Hacienda; el de Contraloría, nacido también de Hacienda, se fusionó a ella; el de Estadística Nacional (creado en 1923) fue absorbido por la Secretaría de la Economía Nacional; el de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares se integró a la Secretaría de Guerra y Marina (hoy renacido como Departamento de la Industria Militar). Por su parte, el Departamento Universitario se transformó en la Secretaría de Educación Pública, el de Salubridad Pública en la Secretaría de Salubridad y Asistencia (junto con la Secretaría de Asistencia Pública) y el Judicial, tiempo después, se transfiguró básicamente en Procuraduría General de la República.

Del mismo modo, debemos considerar a otras instituciones administrativas que también respondieron a los proyectos forjados por la Revolución, y con referencia específica a las grandes reivindicaciones populares nacidas de la propia lucha revolucionaria. Nos referimos a los departamentos del Trabajo y al Agrario, hoy convertidos en secretarías de Estado. No podemos omitir a otros departamentos, los cuales, aun perdiendo su autonomía orgánica, se fusionaron con otras instituciones administrativas, permaneciendo como parte de la actividad estatal, o resucitando bajo otras formas organizativas: del Presupuesto; Forestal, de Caza y Pesca; Educación Física; Asuntos Indígenas.

Así pues, tal como se puede observar, la administración pública contemporánea es mitad un producto del pasado revolucionario y mitad del presente posrevolucionario. Ciertamente, la época de la posrevolución también ha proporcionado su cuota administrativa y de ella son producto tres secretarías que representan el perfil de este tiempo. Ellas son la de Programación y Presupuesto, antes de la Presidencia (cuyo antecedente fue también el Departamento de Presupuesto, establecido formalmente en 1928); la de Energía, Minas e Industria Paraestatal, antes de Bienes

Nacionales e Inspección Administrativa y después del Patrimonio Nacional; y finalmente la Secretaría de Turismo, otra vez departamento administrativo. Los 75 años de la administración pública, pues, han producido una gran cantidad de instituciones administrativas, entre las que debemos destacar a las entidades "paraestatales", además de las que hemos tenido ocasión de mencionar.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DURANTE LA GUERRA CIVIL

Desde el momento en que el régimen porfiriano comienza a ser combatido por Madero, es decir, desde el 20 de noviembre de 1910, a la fecha, la administración pública mexicana adquirirá características peculiares que le distinguirán de aquella otra del régimen derrocado. Durante la guerra civil, que abarca el periodo de lucha contra Díaz y luego contra Huerta, así como los conflictos entre Carranza y la Convención de Aguascalientes, el papel de la administración pública será mucho más significativo de lo que podría suponerse.

Ciertamente no se trata de una única administración pública y tampoco de un solo régimen; más bien, por estar situada en una época de guerra civil, no existe un Estado en el sentido estricto del término, sino de una especie de poliarquía que dividía el territorio nacional en ámbitos de dominio de los bandos en pugna. Sin embargo, la organización estatal no estaba ausente en ninguno de los contendientes, pues para asentar su dominio territorial asumían las responsabilidades de cualquier Estado soberano en su territorio. Se tratara de Huerta o Carranza, o de éste o la Convención de Aguascalientes, podemos observar la organización de secretarías de Estado a cargo de todas las funciones relativas al mismo: exterior, defensa, hacienda, justicia e interior. Así pues, en el ámbito territorial bajo el dominio de cada bando, se administraba la justicia, se cobraban los impuestos, se manejaba el correo, se impartía la educación y se mantenían las obras públicas. Esto, tal como lo podremos observar enseguida, da un carácter peculiarísimo a la guerra civil, pues los partidos en pugna estaban igualmente interesados en administrar con la mayor eficacia sus respectivas circunscripciones.

La administración pública en el régimen maderista

Madero recibió a la administración pública³² tal y como la heredó de Porfirio Díaz y no hizo ninguna modificación sensible en su organización general. Las secretarías de Estado maderistas fueron las siguientes: Relaciones Exteriores, Gobernación, Instrucción Pública y Bellas Artes, Justi-

³² Ver México a través de los informes presidenciales: La administración pública, tomo 5, vol. 2, pp. 205-225.

cia, Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Hacienda, Crédito Público y Comercio, Guerra y Marina.

Hubo, sin embargo, algunas alteraciones dentro de la organización de la administración pública, particularmente en el seno de las secretarías de Estado. Madero extendió las funciones del Consejo Superior de Salubridad hacia las entidades federativas, creó la Inspección de Caminos para mejorar la vialidad en el territorio nacional, reorganizó la Dirección General de Correos (dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas) y la Dirección General de Faros, integrante de la misma secretaría. Asimismo reformó la organización de la Dirección General de Estadística, para mejorar el uso de información en beneficio del país, Dirección que formaba parte de la Secretaría de Fomento.

Creó la Comisión Nacional Agraria en junio de 1911, cuya tarea fundamental era el abocarse al estudio y solución de los problemas del campo, y en su apoyo estableció a la Comisión Agraria Ejecutiva. En el mes mencionado, para atender las demandas sobre perjuicios provocados durante la lucha armada, también instituyó a la Comisión Consultiva de Indemnizaciones.

Aunque Madero no alteró mayormente la organización de la administración pública, creó dos instituciones dignas de tomarse en cuenta. La primera de ellas es la Academia Nacional de Bellas Artes, encaminada a uniformar los estudios de arquitectura, pintura y escultura. La segunda es el Departamento del Trabajo, unidad de la Secretaría de Fomento, y cuya misión era la de mediar en los conflictos obrero-patronales, informarse de todo lo relativo a la materia laboral y movilizar a los trabajadores hacia sus centros de trabajo.³³

La obra administrativa de Madero no alcanzó las alturas de su labor política; sin embargo, estableció el camino por el cual transitarían los regímenes de la Revolución. Su inmolación y con ello el ascenso al poder de Victoriano Huerta, significó un enorme sacudimiento y por efecto el paso decisivo hacia un proceso revolucionario que con Madero sólo se había enunciado.

Pedro Lascurain se encargó del Ejecutivo Federal unos cuantos minutos para dar paso al régimen golpista de Huerta. La reacción se reorganizó al estilo porfiriano, pues volvían los conservadores al poder, por lo cual no debemos extrañarnos que la organización administrativa del régimen huertista se modelara en la porfiriana: Relaciones Exteriores, Gobernación, Instrucción Pública y Bellas Artes, Justicia, Fomento, Colonización e Industria (Agricultura y Colonización a partir de febrero de

³³ Se tiene que tomar con reserva que el Departamento del Trabajo sea una novedad maderista, porque su antecesor, Francisco León de la Barra, menciona en un Mensaje al Congreso el haber remitido una iniciativa "proponiendo el establecimiento de una oficina encargada, al mismo tiempo que recopilar y publicar datos estadísticos y de cualquier otro orden relacionados con el trabajo nacional, de formar reglamentos sobre contratos e inspección de las instalaciones industriales y aun de mediar amistosamente en los conflictos a que acabo de referirme (entre patrones y trabajadores)". *Ibid*, pp. 201-202.

1914), Comunicaciones y Obras Públicas, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina,³ Industria y Comercio.

La única modificación relativamente importante con respecto a la organización porfiriana, consistió en que, en el régimen golpista, se creó la Secretaría de Industria y Comercio, y la Secretaría de Fomento agregó a sus responsabilidades el ramo de colonización, convirtiéndose en Secretaría de Agricultura y Colonización desde febrero de 1914. El resto es idéntico.

Aunque el régimen huertista puede ser considerado en lo fundamental como una secuela del gobierno porfiriano, por el regreso de la reacción al poder, se pueden encontrar algunas novedades en la administración pública. Huerta había proyectado la división de la Secretaría de Fomento en dos dependencias distintas: la Secretaría del Trabajo, Minería, Comercio e Industria, y la Secretaría de Agricultura. El proyecto se llevó a cabo, aunque como vimos, con alguna variación. Huerta mantuvo en funcionamiento el Consejo Superior de Salubridad y la Dirección General de Consulados (de la Secretaría de Relaciones Exteriores), proyectó reformar la Ley Orgánica del Servicio Consular Mexicano. Estableció Cámaras del Trabajo en los estados (se sabe de dos de ellas) y proyectó también organizar Academias de Reformas Sociales. Finalmente, hay que consignar que durante su administración inconstitucional, la Dirección General de Obras Públicas pasó a formar parte de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Sin embargo, difícilmente se podría decir que del régimen huertista hubo progresos para la administración pública de la Revolución, a excepción de la formación de la Secretaría de Industria y Comercio, pues la propia Revolución estaba fincando los propios a través de la obra de Carranza y la Convención de Aguascalientes. En este sentido, el fugaz gobierno de Francisco Carbajal (jul/ago 1914) fue un breve puente entre el antiguo régimen y los regímenes de la Revolución.

La administración pública constitucionalista

De todos los caudillos de la Revolución, sin duda el que más contribuyó a la formación de la administración pública de la Revolución fue Venustiano Carranza. Ello obedece, en buena medida, a que Carranza triunfó sobre caudillos tan populares y carismáticos como Villa y Zapata, y al mismo tiempo derrotó a la Convención de Aguascalientes; también obedece, y esto es fundamental, a que Carranza ejerció el poder por un largo periodo y a que contaba con cualidades sobresalientes de estadista. Las victorias carrancistas fueron militares, no ideológicas, pero fueron al fin

³⁴ Esta organización, establecida por Huerta, tiene como base la reforma del decreto porfiriano de 13 de mayo de 1891 y por el cual Díaz estableció el arreglo y funciones de la administración pública. Ver *Méjico a través de los informes presidenciales: La administración pública*, tomo arriba citado, pp. 87-89 y 267-269.

de cuentas las que posibilitaron la ejecución de sus proyectos políticos.

Por otra parte, Carranza tuvo siempre una concepción estatal en su proyecto político. En el Manifiesto a la Nación de diciembre 2 de 1913, se establece en el punto cinco que al ser ocupada la capital de la República, Carranza asumiría la Presidencia interinamente o esto lo haría quien lo hubiere sustituido; y en la medida en que se declaraban desconocidos a Huerta, el Congreso y el Poder Judicial, es decir, a toda la organización estatal, ésta se suponía legítimamente establecida bajo el movimiento constitucionalista. Ello le llevó a cuidar vehementemente la organización administrativa creada bajo la égida del ejército constitucionalista, e inclusive la materia militar estaba a cargo de una secretaría del ramo. No se trataba, entonces, de un mero programa político revolucionario centrado sólo en la fuerza militar, sino en una concepción de Estado que Carranza ideó para arrebatar territorios a Huerta y ponerlos bajo su gobierno; es decir, pensaba conquistar y enseguida gobernar, como metas intermedias al objetivo superior: recuperar todo el país para el constitucionalismo. Por tal motivo, el 17 de octubre de 1913 organizó bajo su condición de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, una administración pública que posibilitara sus proyectos, a saber: Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia, Instrucción Pública y Bellas Artes, Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Hacienda, Crédito Público y Comercio, Guerra y Marina.³⁵

En esta organización administrativa percibimos transparentemente a las cinco funciones del Estado: servicio exterior, defensa, hacienda, justicia e interior, la última plasmada en el resto de las funciones: gobernación, instrucción pública, fomento y comunicaciones y transportes. Tal como lo observaremos, durante el conflicto armado se establecerían las bases de lo que en 1917 se consolidará: las relaciones públicas administrativas, puestas por encima de las relaciones civiles, que son sometidas al cuidado de la administración pública.

El periodo gubernamental de Carranza que va de marzo de 1914 a abril de 1917, es muy interesante en función de la administración pública, pues refleja la forma en que ésta funcionó para asegurar el dominio constitucionalista sobre los territorios arrancados a Huerta y luego su estrategia para enfrentarse a la Convención de Aguascalientes. En ella podemos observar el despliegue de las cinco funciones estatales y en lo particular,

³⁵ Ver decreto de 17 de octubre de 1913, publicado en "El Constitucionalista" el 9 de diciembre. Una comparación con la organización porfiriana de 1891 (y reformas posteriores) mostrará asombrosas similitudes con la administración carrancista. La rama de Relaciones Exteriores es idéntica, en la de Gobernación sólo se agrega la materia del trabajo y se omite la primera función, esto último se repite en la materia de Justicia, en tanto que la de Instrucción Pública aparece también igual. En Fomento se aumenta los establecimientos de enseñanza agrícola, Comunicaciones y Obras Públicas pasa inalterada, lo mismo que Hacienda, Crédito Público y Comercio. Finalmente, en la materia de Guerra se omite la última función y se agrega lo relativo al ejército constitucionalista. En esto, sin embargo, sólo debe observarse una identidad organizativa, pues las funciones tenían propósitos ciertamente diversos.

la atención de la Comunidad Internacional sobre la necesidad de promover un arreglo político a la confrontación por la que atravesaba El Salvador. Para alcanzar tal solución era indispensable el diálogo entre las distintas partes del conflicto. La paz parecía imposible si, de antemano, se ignoraba a uno de los antagonistas.

A pesar de sus propósitos, el contenido del comunicado se acercaba peligrosamente a los términos de un "reconocimiento de insurgencia". Se trataría, entonces, de una intervención indebida, ya que en la especie no se cumplían algunas de las condiciones básicas que exige el orden jurídico para la licitud de semejante acto unilateral. La Declaración, por otro lado, resultó desafortunada, porque distanció a México del resto de América Latina. La coordinación con una potencia extracontinental desconocía las distintas responsabilidades que uno y otro país habrían de asumir en la zona. De ahí las críticas que se le hicieron.

La política exterior del gobierno del presidente José López Portillo, a partir del tercer año de su mandato, revela una continuidad básica con la actuación internacional de su predecesor. Mencionamos las iniciativas multilaterales que en el campo de las negociaciones económicas emprendió el gobierno mexicano en el periodo 1979-1982. Sus propuestas reconocen y desarrollan aquéllas que se presentaron en el lapso comprendido entre 1970 y 1976.

En el terreno de las relaciones bilaterales, el gobierno de México mantuvo, también mediante un gran número de visitas de Estado, el pluralismo y la actividad que caracterizaron a la política exterior del presidente Luis Echeverría. Sin embargo, la prioridad otorgada a la región centroamericana, producto esta vez de la amenaza a la seguridad nacional, tenía, tal vez, mayor afinidad con la actuación del presidente Gustavo Díaz Ordaz.

Probablemente, el rasgo más propio de la política del gobierno del presidente José López Portillo fue su confianza, quizá excesiva, en las capacidades del país como potencia media. Hemos registrado algunas de las muestras más evidentes de una postura que dejaba a un lado las antiguas sospechas hacia el exterior. Destaco, por último, otro hecho significativo: la ratificación, en 1981, de los Pactos Internacionales sobre Derechos Civiles y Políticos y sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Hasta entonces, México había visto con reservas la posibilidad de que los organismos internacionales se ocuparan del estado de los derechos humanos en el país. Desde esa fecha, al firmar el tercero de los instrumentos mencionados, se admitió la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para examinar las quejas individuales que eventualmente se presenten en contra del gobierno mexicano.

personas que hubieran servido como empleados en los diversos ramos de la administración pública que de hecho han funcionado temporalmente durante la ocupación de el puerto de Veracruz por las fuerzas de Estados Unidos de América". Finalmente, se declara que "en vista de las circunstancias porque atraviesa el país y con el objeto de asegurar el funcionamiento del gobierno, atender debidamente los diversos ramos de la administración pública, y de dirigir con eficacia las operaciones militares, . . ." se establece que la residencia de la Primera Jefatura y del Poder Ejecutivo estaría fuera de la capital.³⁸

Al mismo tiempo, la Secretaría de Gobernación actuó sobre los más diversos intereses de la sociedad, es decir, sobre las relaciones civiles administrativas. Se dispusieron mecanismos que facilitaron la disolución de los vínculos matrimoniales, se favoreció las condiciones para la producción de cereales, se incrementó en un 35% el salario diario de los trabajadores de las fábricas de hilados y tejidos, se declararon de utilidad pública los edificios destinados a los servicios municipales y se derogó el decreto que anexaba el Territorio de Quintana Roo al estado de Yucatán.³⁹

La Secretaría de Gobernación también realizó actos aún más concretos, que detallaban y profundizaban su función general, tales como hacer que los enemigos de la Revolución fueran removidos de sus puestos, al tiempo que se establecía la protesta de fidelidad a la ley y al constitucionalismo de aquellos otros que le eran leales o apenas ingresaban al servicio, anulándose con ello cualquier concepto de neutralidad política. Se estableció que

uno de los principales deberes de los funcionarios públicos constitucionistas, es el procurar la consolidación de los principios revolucionarios conquistados a fuerza de tantos sacrificios, ayudando dentro del alcance de sus atribuciones, a la unificación del criterio político y de la acción oficial, en la administración general del país, y evitando que el uno sea desintegrado y la otra sea entorpecida por la labor de los enemigos de la causa, en cualquier forma que esta labor se efectue.

Por tal motivo, aquellos funcionarios que se hubieran adherido a la usurpación o negado su colaboración al constitucionalismo, deben ser "separados de los cargos públicos, que por cualquier circunstancia, desempeñaren. . . y excluidos de tomar parte en las funciones oficiales donde su labor no pueda prestar la confianza necesaria, dándose en todo caso, absoluta preferencia a los correligionarios constitucionalistas". Se explica que esta medida "no se basa sólo en un criterio exclusivamente político, sino que reviste un carácter legal", pues, hay que entenderlo, en una

³⁸ Respectivamente, decretos del 8 sep. y 9 y 20 de nov. de 1914. Codificación de los Decretos antes citada.

³⁹ Todas estas actividades administrativas tuvieron como base el decreto de dic. 29 de 1914 y las circulares de mar. 11 y 22, mayo 28 y jun. 26 de 1915. Recopilación de Circulares citada.

lucha armada los servidores públicos están irremediablemente politizados, se trate de un bando, se trate del otro.⁴⁰

Por su propio carácter, la Secretaría de Gobernación realizó los más diversos actos: impidió la expedición de pases en los puertos para internarse en territorio nacional, sin previa aprobación de autoridades migratorias, ya se tratara de oficinas civiles, ya lo fuera de militares. Recomendó que no se perjudicara a las obras de arte contenidas por los templos, recordó a los fabricantes de vinos y licores la obligación de indicar en las etiquetas los artículos que hubieran imitado, reglamentó la expedición de patentes para los expendios de leche, estableció que las secretarías de Estado debían girar sus órdenes de pago en oro y obtener para ello la autorización del Primer Jefe, acordó la exigencia de que todos los gobernadores de las entidades federativas informen de los bienes intervenidos en su circunscripción y prohibió a los gobernadores y jefes políticos emitir disposiciones sobre templos católicos.

Tal como puede observarse, y el propio Carranza lo declarara posteriormente, la Secretaría de Gobernación desempeñó un papel clave dentro del marco de la lucha revolucionaria. Sin una actividad tan intensa, la Secretaría de Justicia cumplió con su deber, ciertamente ampliado por el desconocimiento del Poder Judicial. En el Distrito Federal estableció los juzgados civiles, menores, de instrucción, correccionales, auxiliares y de primera instancia. Reformó el Código Civil del Distrito Federal en lo relativo al matrimonio.⁴¹ Asimismo, dispuso la limitación de licencias para notarios, instruyó a los agentes del ramo y mixtos sobre el ramo de justicia, como el caso de las reformas civiles al matrimonio, y prohibió la enajenación de bienes mexicanos para extranjeros.⁴²

Tanto en las actividades de la Secretaría de Gobernación, como en las de Justicia, se percibe la necesidad de mantener articuladas las relaciones públicas y las relaciones civiles, que son vitales para el mantenimiento y organización de la forma de propiedad capitalista. Naturalmente las relaciones de producción no se podían soslayar, por lo cual la Secretaría de Fomento se empeñaba por atender eficazmente su parte dentro de la administración de la vida económica. Las medidas generales adoptadas por la Secretaría de Fomento, como uno de los núcleos principales de la administración interna —junto con la de Gobernación—, se orientaron al propósito mencionado. Uno de los actos más significativos fue la anulación de las disposiciones relativas a la enajenación de tierras, aguas y montes de los pueblos, que contravinieron la Ley de junio 25 de 1856. El Constitucionalismo tuvo también una posición muy firme frente al problema del petróleo, pues dispuso que se suspendieran las obras de cons-

⁴⁰ Circular de dic. 8 de 1915. *Ibid.*

⁴¹ Estos actos tuvieron como base legal los decretos de sep. 30 de 1914 y ene. 29 y sep. 30 del año siguiente. Codificación citada.

⁴² Las circulares siguientes sirvieron de fundamento de los actos mencionados: de oct. 24 y nov. 19 de 1914, y sep. 22, oct 4 y nov. 15 de 1915, así como la de feb. 17 de 1916. Recopilación mencionada.

trucción de pozos y oleoductos hasta que se expediera una ley sobre la materia, formándose al respecto la Comisión Técnica del Petróleo.⁴³

También la Secretaría de Fomento resolvió casos muy concretos, como el de Juchitán, Oaxaca, donde dio instrucciones a sus funcionarios para que restituyeran ejidos a sus moradores. Demandó a los agentes de minería que le enviaran informes ordenados y encuadrados, advirtiéndoles que todos los actos huertistas en el ramo quedaban anulados. Restituyó derechos de uso del agua, anulando disposiciones huertistas al respecto exhortó a los gobernadores para que mejoraran las condiciones de vida de los trabajadores, tomó providencias para la conservación de la riqueza forestal, invitó a los gobernadores a que establecieran comisiones agrarias locales y obligó a las compañías petroleras registrarse ante ella.⁴⁴

Las funciones hacendarias fueron de enorme importancia, pues las tareas a realizar eran colosales. La Secretaría de Hacienda dispuso que los agentes comerciales fieles al Constitucionalismo actuaran a la vez como agentes consulares, prohibió la circulación de billetes del Banco Nacional emitidos del 18 de febrero de 1913 en adelante, para combatir a Huerta invalidando su moneda; ordenó la apertura de bancos en Chihuahua, Sonora, Sinaloa, Tamaulipas y Durango, estados bajo el control constitucionalista; estableció que el fondo regulador de los bancos en caja, así como en efectivo, debía estar en barras de oro y plata; declaró que el papel moneda emitido por los bancos en los estados mencionados era de curso forzoso, estableció una Junta Hacendaria en Sonora, reorganizó el catastro de la República y prohibió la exportación de moneda nacional. Considerando inmoral su existencia, se suprimió a la Lotería Nacional, se establecieron las administraciones fiscales del Timbre en Tehuantepec, Oaxaca y Linares, Nuevo León, se compró la cosecha de algodón de La Laguna y prohibió la exportación de pieles de res.⁴⁵

También la Secretaría de Hacienda extendió el tiempo a los morosos para que pagaran el impuesto de los fundos mineros, facilitó timbres fiscales para las operaciones comerciales, exigió que las autoridades confiscadoras rindieran cuentas a la Jefatura Hacendaria de Chihuahua, exigió a las administraciones principales de la Renta del Timbre que anexaran a sus informes las notas relativas a los pedidos efectuados a fábricas de hilados y tejidos, declaró el cambio de aduana de Veracruz a Orizaba, debido a la ocupación estadounidense; estableció una tabla de equivalencia para la moneda mexicana y las extranjeras basada en el patrón plata y

⁴³ Las dos importantes medidas se fundamentaron en los decretos de ene. 6 y 19 de 1915. Codificación mencionada. La referida Ley de 25 de junio de 1856, es el Decreto sobre desamortización de fincas rústicas y urbanas que administren como propietarios las corporaciones civiles y eclesiásticas de la República mexicana, también conocida como Ley Lerdo, uno de los grandes precedentes de las Leyes de Reforma.

⁴⁴ Encontramos, como base de estos actos, las siguientes circulares: mar. 9, abr. 25, sep. 3 y 9, sep. 14 y nov. 19 de 1914, así como las de ene. 19 y nov. 15 de 1915. Codificación citada.

⁴⁵ Ver las siguientes circulares: jun. 7, oct. 7 y dic. 6 de 1913; decretos de ene. 4, feb. 28, mar. 11 y oct. 27 de 1914 y decretos de ene. 13, nov. 7 y 28 de 1915. Recopilación y Codificación mencionadas.

el patrón oro, y redujo a la Dirección General de Contabilidad y Glosa a la condición de departamento.⁴⁶ Hemos hecho una referencia pormenorizada de estos actos hacendarios, para resaltar el hecho que durante una cruenta guerra civil, como la que estamos tratando, la administración carrancista mantenía las relaciones públicas y civiles, estabilizaba a la sociedad y mantenía vivos y con relativo vigor sus procesos esenciales. La necesidad de una administración continua y estabilizada, es un imperativo tan grande en épocas críticas, como en las de tranquilidad. También queremos recalcar el sentido de estatalidad de la administración constitucionalista, que siente ser legítima depositaria de la herencia maderista. Finalmente, se declaran caducas las concesiones al Banco Oriental de México, Banco de Jalisco, Banco de Aguascalientes, Banco de Guanajuato, Banco de Morelos, Banco de Durango y Banco de Tamaulipas.⁴⁷

Las acciones de las tres secretarías examinadas nos muestran un panorama de la situación que guardaban, en ese tiempo, la administración de la vida personal, la administración de la vida social y la administración de la vida económica, que gradualmente cambiaban de condición. Con respecto a la última, la administración de la vida económica, hay que mencionar que a pesar del carácter destructivo de la guerra civil, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas se empeñaba por mantener los servicios, uno en lo especial durante la Revolución: el telégrafo. Se cambió la denominación de Telégrafos Federales por la de Telégrafos Nacionales; se fijó una cuota superior para los mensajes al extranjero; se prohibió el franqueo de correspondencia enviada con timbres huertistas, y estableció las rutas postales del estado de Durango.

Dentro del marco de la administración de la vida personal, el gobierno constitucionalista mostró preocupaciones por lo relativo a la vida intelectual, tan importante para la perpetuación de la cultura y su radicación en la conciencia social. Esta función estaba a cargo de la secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, que se abocó a la reforma de la Ley Constitutiva de la Universidad Nacional, la creación de un museo en el ex-Convento de La Merced, el establecimiento del plan de estudios de la Escuela de Jurisprudencia, sentar las bases del Internado Nacional, inspirar en el gobierno de Yucatán el cuidado de las zonas arqueológicas de ese estado, enviar becarios al extranjero, reorganizar su propio funcionamiento como dependencia administrativa, formar el Museo Regional de San Juan de Ulúa, convocar artistas para que acudieran a una exposición en Nueva York y ordenar a sus empleados que "depuren" su conducta política. Pero sin duda, uno de sus grandes logros lo constituyó la creación de la Dirección General de Bellas Artes —secuela de la Academia Nacional de Bellas Artes, constituida por Madero—, establecida en octubre 30 de 1914 para encargarse de la Escuela de Bellas Artes, el Museo Nacional

⁴⁶ Ver circular de nov. 30 de 1913, de mayo 2 y 18, ago. 29 de 1914 y la de abr. 1 de 1915. Codificación mencionada.

⁴⁷ Circulares de dic. 15 de 1915. Ver Codificación mencionada.

de Arqueología, Historia y Etnología, el Museo de Arte Colonial, el Conservatorio Nacional de Música y Arte Dramático, el Orfeo Popular, los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, así como los espectáculos cultos, la propiedad literaria y el envío de becarios al extranjero.⁴⁸

Finalmente, las actividades militares, tan importantes para el Constitucionalismo, estaban administradas por la Secretaría de Guerra, la que estableció disposiciones encaminadas a preparar el terreno para el triunfo de los propósitos constitucionalistas, tales como: invitación a oficiales y soldados para adherirse al ejército constitucionalista, organizar un cuerpo médico militar, reglamentar las funciones de los defensores de oficio de la justicia militar, consignar a los militares que traficaban con pases de los ferrocarriles y mantenerse informada acerca de los enemigos del Constitucionalismo.

Tal como se puede observar, durante una guerra civil no impera un caos absoluto, pues los bandos en pugna intentan establecer el gobierno en los territorios bajo su dominio. La administración constitucionalista así lo demuestra. La estatalidad carrancista se observa en su invocación legitimadora de la Constitución de 1857 y en la herencia maderista, en el establecimiento de moneda exclusiva, en el control de las comunicaciones —particularmente el correo y los telégrafos—, el manejo del movimiento migratorio nacional y extranjero en el territorio ocupado, el predominio de la hacienda constitucionalista en sus diversos ramos —emisión de billetes, aduanas, crédito, banca e impuestos— y finalmente, en la anulación de toda pretendida neutralidad política de los funcionarios bajo su autoridad.

Para concluir esta sección, quisieramos resaltar algunos hechos significativos ocurridos durante la administración constitucionalista. Dentro del organismo del Estado, además de los cambios antes mencionados, debemos consignar que en 1916 la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas fue reorganizada, elevándose a Dirección General de Ferrocarriles y Navegación lo que antes era una sección. Asimismo, fue creada la Dirección General de Puertos y Faros, cuyo destino era la construcción, mantenimiento y administración de puertos y obras en los mares y los ríos. También en materia de comunicaciones, en este año ratificó la decisión de retener a los ferrocarriles, tan útiles durante la lucha armada, y que ahora por el acoso de salteadores y por deficiencia en el servicio deben, seguir bajo el control del Gobierno, particularmente el Ferrocarril Mexicano, el Ferrocarril Nacional de Tehuantepec y el Ferrocarril Veracruz-Alvarado.

En el mismo sentido, en la medida en que la Dirección General de Estadística no pudo realizar sus actividades adecuadamente en Veracruz, donde radicaron provisionalmente los poderes federales, fue ubicada

⁴⁸ Los fundamentos de estas actividades son: decreto de sep. 30 de 1914, circulares de oct. 20, 21 y 27 de nov. 7 y 15 de 1914, y circulares de ene. 29, jun. 22, nov. 12 y dic. 10 de 1915. ver Recopilación y Codificación citadas.

nuevamente en la ciudad de México con la dependencia a la que pertenece, la Secretaría de Industria y Comercio. Por su parte, la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, en proceso de extinción, fue mejorada en su organización para facilitar el tránsito de sus funciones a las Secretarías de Gobernación y de Fomento. En lo particular, sus antiguas secciones se convirtieron en Direcciones Generales, "verdaderos cuerpos consultivos de los que dependen establecimientos que por su indole común se identifican".⁴⁹

Dentro del marco de la administración constitucionalista, una secretaría tuvo un papel fundamental con relación al desarrollo de las fuerzas productivas: la de Fomento. Este papel, que fue desempeñado con firme apoyo de la Primera Jefatura, propició que la Secretaría de Fomento siguiera siendo una dependencia administrativa singular, pero en contraste al siglo XIX, cuando centralizó en su seno todas las tareas del desarrollo económico, ahora se convertiría en foco de desagregación organizativa y funcional y con ello la raíz de nuevas dependencias administrativas. Durante los tiempos de guerra civil, la Secretaría de Fomento se mantuvo centralizada en su organización y centralizadora en su funcionamiento. Una vez que Huerta fue derrotado, se eliminaron a todos aquellos empleados que habían colaborado con la usurpación. En agosto de 1914 fue organizada en 30 dependencias, con base en el sistema de Direcciones Generales, que sumaban 12 de ellas. Se subordinó a ella a la Comisión Nacional Agraria, se reestructuró la Dirección General de Agricultura, a la cual se agregó un Departamento de Irrigación para la administración de las aguas de jurisdicción federal. Además, esta secretaría contaba con las Direcciones Generales de Estudios Geográficos y Climatológicos, y la de Estudios Biológicos para llevar a cabo uno de sus fines fundamentales: la expansión de la producción agrícola. Fue también la Secretaría de Fomento a la que se incorporó el Departamento del Trabajo, creado por Madero, y el cual, en los varios cambios de sedes del gobierno carrancista, fue transformado en Dirección General. También la materia petrolera era competencia de la Secretaría de Fomento, en la que tenían que registrarse las compañías que explotaban esa industria. Inclusive se formó una dependencia *ad hoc*, para la administración de los negocios del petróleo: "uno de los primeros trabajos del gobierno constitucionalista, fue la organización administrativa del Departamento del Petróleo".⁵⁰ Con base en el decreto de septiembre 1 de 1914, se declararon nulos los contratos petroleros autorizados por la usurpación. Éste fue un acto de reivindicación del dominio de la Nación sobre los recursos del país, que serviría de antecedente a la expropiación petrolera de 1938.

Todo estaba listo para que los elementos de la estabilidad constitucionalista se convirtieran, de lleno al Estado revolucionario formalizado el 5 de febrero de 1917.

⁴⁹ Ver *Méjico a través de los informes presidenciales: la administración pública*, tomo 5, vol. 2, p. 303.

⁵⁰ *Ibid.* p. 299.

La administración convencionista

En la historia de México, la Convención de Aguascalientes significa un hecho excepcional, y en la historia particular de la administración pública implica un acto de enorme trascendencia. La Convención es la implantación del parlamentarismo y, al mismo tiempo, un proyecto que sus miembros consideraban viable para el México de su época, tal como se transluce en su Programa de Reformas. Este Programa representa uno de los documentos en los cuales se refleja más claramente el espíritu de la Revolución.

La Convención fue dirigida por tres titulares: Eulalio Gutiérrez (nov 1914/ene 1915), Roque González Garza (ene/jun 1915), Francisco Lagos Cházaro (jun 1915/nov 1916).

La Convención de Aguascalientes gobernó buena parte del país entre noviembre de 1914 y noviembre de 1916 y, sin duda, en su seno se encontraban los revolucionarios más progresistas y radicales. La organización de la administración pública bajo la Convención tiene algunos cambios, con relación a la del gobierno carrancista, a saber: Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia (Procuraduría de la República a partir de nov. de 1914), Instrucción Pública y Bellas Artes, Fomento (Fomento, Comercio e Industria a partir de dic. de 1914), Comunicaciones y Transportes, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Agricultura y Colonización (creada en dic. de 1915).

Además de la creación de la Procuraduría de la República —gran aporte de la Convención de Aguascalientes a la administración mexicana actual—, debemos resaltar como hecho relevante la relación entre la administración y el régimen parlamentario establecido por la Convención, según decreto de 4 de marzo de 1915. En uno de sus artículos se declara que será la Convención, por dos terceras partes de sus delegados, la que puede destituir al presidente provisional con base en causas tales como: violación de los acuerdos de la Convención y al Plan de Ayala, atentar contra la soberanía e integridad de la propia Convención y separarse de la residencia de la Convención sin mediar permiso. No hay duda, el poder radica en el parlamento, a saber, en la Convención.

Por tratarse de un régimen parlamentario, se establece que los ministros adquieren responsabilidad política, en lo general como miembros del Gobierno, y en lo particular como titulares de cada rama de la administración. Al efecto, la Convención está facultada para convertirse en Gran Jurado. Los ministros, asimismo, deberán rubricar los acuerdos del presidente, pero en caso en que haya negativa por cualquiera de ambos lados, el Consejo de Ministros resolverá la controversia. Del mismo modo, el presidente está obligado a someter a la Convención el nombramiento y/o la remoción de los ministros. Pero, en todo caso, la Convención está facultada para separar a los ministros por voto de dos terceras partes de sus miembros. Esta fue una disposición vigente, pero que es

recogida y engrandecida en el Programa de Reformas Político-sociales de febrero de 1915.

Dentro del Programa se había previsto la eliminación de la vicepresidencia y el fortalecimiento de la autonomía municipal, en fin, el establecimiento del parlamentarismo a costa de limitar el poder presidencial, es decir, "restringir las facultades del Ejecutivo de la Nación y de los estados, y para ello adoptar el parlamentarismo adecuado a las condiciones especiales del país". No es aquí el lugar para juzgar los alcances de este proyecto, pero no cabe duda que es tema de una investigación que alumbe al respecto. En todo caso, el experimento histórico de la Convención, con todas sus contradicciones y fracasos, constituye un hecho real que existió y con ello puede considerarse, de sí, exitoso.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ORIGEN DEL ESTADO REVOLUCIONARIO

Aunque hemos adelantado algunos elementos propios de la administración pública revolucionaria frente a la administración que le procedió, es tiempo que dediquemos nuestra atención a caracterizarla como un complejo institucional que, manteniendo la herencia del pasado, sin embargo forjó los elementos que dan su peculiaridad.

Las revoluciones son acontecimientos extraordinarios que transforman, radicalmente, las condiciones de vida de una sociedad de la base a la cima. Entre más radical es una revolución, es decir, entre más honda es, mayormente transforma las condiciones de vida de esa sociedad y altera profundamente sus relaciones de producción. Hay revoluciones que alteran completamente el modo de producción, haciendo que una formación social transite hacia otro bien distinto. Así ocurrió con la eliminación del feudalismo, cuando lo abolió el absolutismo nacido en el siglo XVI. Otras revoluciones se dan en el seno de un modo de producción determinado y no hacen sino hacerlo más progresivo y avanzado. Tal fue el caso de la Revolución francesa, la cual, eliminando los estertores de la sociedad feudal, suprimió a la vez al Estado absolutista, dando paso con ello a la formación del Estado burgués de derecho.

La Revolución mexicana es de la segunda clase, fortalece al capitalismo que se encontraba trabado por formas de producción antiguas que limitaban su desarrollo. La construcción de la sociedad industrial, gran proyecto histórico de la Revolución, no significa otra cosa que el tránsito decidido de la producción natural basada en la agricultura, hacia la producción social fundada en la industria. El proyecto de desarrollo de la Revolución es, en suma, la formación de la sociedad industrial.

El momento de inicio: abril de 1917

Pero tratándose de la administración pública, las revoluciones no siempre tienen un carácter radical y es frecuente que los elementos esenciales

del antiguo Estado permanezcan y sean reforzados en el nuevo.⁵¹ Ya pudimos apreciar cómo ciertas secretarías de Estado en la actualidad, hunden sus raíces en el Porfirismo y aun antes, hasta el lejano año de 1821. Pero, de ello también hemos dado cuenta, la Revolución forjó las instituciones administrativas que requirió para afianzar sus proyectos y modificó las existentes para fortalecerlo.

Durante la guerra civil —1910-1916—, pero particularmente en la contienda entre Huerta y los constitucionalistas, nacieron los elementos primordiales de la administración pública revolucionaria. Hay que decir, sin embargo, que todavía la administración constitucionalista, desde el punto de vista organizativo y formal, se parecía más a la administración porfiriana que a una forma propiamente revolucionaria. Pero esto es así y no puede ser de otro modo. Durante una lucha armada, la administración pública desde el punto de vista de un Estado a la defensiva tiende a conservarse como tal, en tanto que la administración de los revolucionarios intenta ser distinta. Sin embargo, esto no ocurrió durante la segunda fase de la guerra civil, pues Huerta y Carranza organizaron a sus respectivas administraciones casi en forma idéntica y, paradójicamente, su modelo era la administración porfiriana, aunque hemos manifestado nuestra opinión con referencia a la relación entre ésta y la carrancista. Pero no está demás, para reforzar nuestro argumento, que hagamos una comparación entre las tres administraciones:

<i>Porfirio Díaz (1891)</i>	<i>Victoriano Huerta (1914)</i>	<i>Venustiano Carranza (1913)</i>
Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores
Gobernación	Gobernación	Gobernación
Justicia e Instrucción Pública	Justicia	Justicia
Instrucción Pública y Bellas Artes	Instrucción Pública y Bellas Artes	Instrucción Pública y Bellas Artes
Fomento	Agricultura y Colonización	Fomento
Comunicaciones y Obras Públicas	Comunicaciones y Obras Públicas	Comunicaciones y Obras Públicas
Hacienda, Crédito Público y Comercio	Hacienda y Crédito Público	Hacienda, Crédito Público y Comercio
Guerra y Marina	Industria y Comercio	Guerra y Marina
	Guerra y Marina	

⁵¹ La más célebre revolución de la historia de la humanidad es la francesa. Al referirse a ella, Karl Marx y Alejandro de Tocqueville, tan dispares en sus doctrinas políticas, coinciden plenamente en un punto: la supervivencia de la estatalidad absolutista en el nuevo régimen, bajo la forma de la centralización. Según se aprecia en sus escritos, la Revolución fue mucho más radical en la sociedad, que en la administración, que transfigurada en formas republicanas, conservó mucho de su prosapia absolutista. Ver de Marx su *Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*; de Tocqueville, su obra *El antiguo régimen y la revolución*.

Tal como se puede apreciar, las similitudes entre las tres administraciones es asombrosa; quizá más aún lo sea el que la semejanza mayor se encuentre entre las administraciones de Díaz y Carranza, pero esto tiene una explicación. Ocurre así, porque no sería difícil que en tiempos de guerra resultara sencillo copiar casi a la letra el decreto porfiriano de 1891 y organizar así a la administración del ejército constitucionalista. Tal como se puede apreciar, comparándose el decreto señalado y el decreto carrancista de 1913, sólo hay pocas alteraciones del segundo en comparación con el primero. Sin embargo, los parangones con el régimen administrativo porfiriano no debe ser sobrevalorado, porque la administración constitucionalista perseguía un propósito diverso a la porfiriana, a saber, la liquidación del antiguo régimen.

Además de los elementos administrativos engendrados durante la etapa constitucionalista, debemos buscar a las instituciones administrativas revolucionarias en 1917, cuando la Revolución demandó a la administración pública que llevara a cabo su papel transformador. En su caso, el papel revolucionario de una administración pública debe ser buscado no sólo en el momento de la lucha armada, sino durante la implantación de las nuevas instituciones.⁵² Toca a la administración pública responder a muchas de las demandas y reivindicaciones que fueron el origen de las revoluciones, llevando al cabo programas de gobierno diseñados con esa finalidad y es la administración pública el medio por el cual las antiguas clases dominantes son despojadas de su poder, que pasa a manos de los grupos vencedores.

La Revolución mexicana otorga un importante papel expropiador al Estado, el cual, formidablemente atribuido por la Constitución de 1917, está en posibilidad de desarrollar un ambicioso programa de cambios en la sociedad civil. La Constitución expresa una voluntad que la administración pública pone en movimiento, lo que se manifiesta en los meses que van de febrero a abril de 1917, cuando la Constitución es promulgada y la administración es puesta en marcha. Con objeto que la actividad del Estado funcione dentro de un ámbito normativo conveniente, pero atendiendo la urgencia del momento, en abril de 1917 se expide la primera ley de secretarías para organizar y establecer las funciones de la administración pública.⁵³

En la fecha señalada son establecidas las siguientes dependencias del Ejecutivo: *Secretarías: Estado, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Ma-*

⁵² Carlos Duplán, en su obra *El problema de la organización de las oficinas del gobierno*, escrito en 1930, señalaba en la p. 8 que "hay una creencia vulgar de que, cuando se habla de organización, es que se ha dejado de ser revolucionario, y esto es un error, porque precisamente el revolucionario es el que sabe comprender e interpretar todos los períodos de una etapa revolucionaria, el de destrucción, lo mismo que el constructivo".

⁵³ Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de abril 14 de 1917. En el Considerando de esta Ley se habla de la necesidad de que los departamentos dependientes del Ejecutivo entren en acción inmediatamente, por lo cual es expedida, toda vez que esto se hace provisoriamente en tanto se expide la ley orgánica del Artículo 90 Constitucional. La nueva Ley se expedirá en diciembre del mismo año.

rina, Comunicaciones, Fomento, Industria y Comercio. *Departamentos: Judicial, Universitario y de Bellas Artes, Salubridad Pública.*

Tal como se puede observar, las dependencias administrativas de abril de 1917 son esencialmente las constitucionalistas de 1913, salvo una notoria excepción: los departamentos administrativos. Debemos anotar, sin embargo, que los Departamentos Judicial y Universitario son herederos de las antiguas secretarías de Justicia y de Instrucción Pública. Con respecto al Departamento Judicial, debemos aclarar que su existencia era meramente transitoria, pues sólo realizaba las funciones administrativas de la otrora Secretaría de Justicia, en tanto se expedía la Ley Orgánica del Poder Judicial por parte del Congreso de la Unión. La gran novedad es, en efecto, el Departamento de Salubridad Pública, si bien no podemos pasar por alto que la concepción de los departamentos en sí es un producto propio de la Revolución.

El Estado tiene, por decirlo así, una doble existencia: vida externa o sea su actividad, y vida interior o sea su organismo. El organismo del Estado es una consecuencia directa de su actividad, de modo tal que a mayor intensidad de la acción estatal, mayor es la densidad del organismo que la realiza. Sin embargo, una apreciación cuantitativa no es la que aquí se quiere exponer. Nos inclinamos mejor hacia una concepción cualitativa, porque representa más el sentido de una administración dirigida hacia el cambio. Un buen ejemplo de esta idea la representa la Reforma, intenso movimiento revolucionario que alteró significativamente a la sociedad, hasta la raíz, sin que se requiriera mayor cambio en las secretarías de Estado de entonces. Más bien las instituciones que representan el carácter revolucionario de la Reforma, son entidades descentralizadas tales como la Lotería Nacional, la Dirección General del Fondo de la Instrucción Pública y la Dirección General de la Beneficiencia Pública.

Algo similar ocurre en abril de 1917: el organismo del Estado es suficiente para llevar a cabo el programa revolucionario, tal como lo podemos observar en lo relativo a las secretarías de Estado. No ocurre igual con los departamentos administrativos llamados a atender requerimientos que brotan del ensanchamiento de la administración interna, principalmente los referentes a la salubridad y la educación. En este momento el Estado se plantea, por decirlo así, el alcanzar un más alto grado de civilitud de la sociedad. Al mismo tiempo, el Estado logra un elevado grado de conciencia de su razón de ser, es decir, de la razón de Estado,⁵⁴ porque sabe que la ampliación de sus fuerzas sólo es posible por medio del de-

⁵⁴ Existe una amplísima bibliografía sobre la doctrina de la razón de Estado, comenzando con el célebre *Príncipe* de Maquiavelo. Esto es observable en el extenso material citado por Ferrari, *Histoire de la raison d'Etat*. La obra clásica de esta doctrina es *La razón de Estado*, de Juan Botero, y aunque menos conocidos, los aportes españoles son dignos de mención: *Política o razón de Estado*, de Diego Pérez de Mesa; *Introducciones a la política y razón de Estado*, de Diego Saavedra Fajardo; *Verdadera razón de Estado*, de Fernando Alvia de Castro. Entre las contribuciones contemporáneas destacan las de Friedrich Meinecke, *Idea de la razón de Estado en la edad moderna*; Jesús Reyes Heroles, *En busca de la razón de Estado*; y

sarrollo de los elementos constitutivos de la propia sociedad. Tal como la entiende un moderno politólogo, la

razón de Estado es la máxima de obrar político, la ley motora del Estado. La razón de Estado dice al político que tiene que hacer, a fin de mantener al Estado sano y robusto. Y como el Estado es un organismo, cuya fuerza no se mantiene plenamente más que si es posible desenvolverse y crecer, la razón de Estado indica también los caminos y las metas de este crecimiento.⁵⁵

El desarrollo del Estado, sin embargo, sólo es posible por medio del desenvolvimiento de la sociedad civil. La capacidad de crecer y desarrollar su poderío, tiene como límite el desarrollo de la sociedad, de la cual extrae la materia prima para sustentar sus fuerzas interiores. El Estado se activa en la sociedad civil por medio de sus cinco funciones: servicio exterior, defensa, hacienda, justicia e interior. Debemos recordar que, entre las funciones del Estado, la que mejor representa el carácter del nuevo Estado es la administración interior, con sus tres representaciones especializadas. Éstas expresan transparentemente el sentido que tienen los programas revolucionarios para la administración pública.

La administración interna,⁵⁶ hay que recordarlo, constituye una compleja función de la actividad del Estado. Está integrada de la siguiente manera:

ADMINISTRACIÓN INTERNA	Administración de la vida personal Administración de la vida física individual Población Familia Administración de la salud Salubridad Pública Ejercicio de la medicina Administración de la vida intelectual Educación Cultura
	Administración de la vida social Administración del bienestar social Seguridad y prevención sociales Trabajo Administración asistencial Asistencia social Asistencia pública Administración de la vida económica Agricultura Ganadería Transportes Industria Recursos Hidráulicos Moneda Comercio Comunicaciones Crédito Además, otros órdenes de lo económico no considerados aquí.

Michel Foucault, "Hombres, dioses y pastores: en busca de la razón de Estado y la tecnología del poder".

⁵⁵ Meinecke, *La idea de la razón de Estado*, pp. 28 y 31.

⁵⁶ Seguramente el lector encuentra aquí las ideas de Lorenzo von Stein, y así es. Este planteamiento, en lo esencial, es el que establece en su obra *La scienza della pubblica amminis-*

Tal como se puede observar, la administración interna constituye, en el seno de la administración pública, un conjunto de acciones directamente encaminadas a expandir las fuerzas interiores del Estado, puesto que comprende las diversas esferas que comprenden, cabalmente, la vida humana. Parafraseando a los cameralistas del siglo XVIII, afirmamos que el objeto de la administración interna es la vida humana. Por ello, sus distintas ramas expresan este propósito. Así, la administración de la vida personal se preocupa de la vida física, la salud y la vida intelectual. A la primera toca, como objeto de su acción, lo relativo a la población y la familia, en tanto que a la segunda corresponde la salubridad pública y la medicina, y a la tercera la educación y la cultura. La administración de la vida personal representa la actividad del Estado incidiendo en las relaciones civiles administrativas, en tanto que la administración de la vida social expresa la actividad estatal llenando del todo el espacio público, a saber, principalmente el bienestar social y la asistencia, para las cuales cuenta con administraciones especializadas. Toca a la administración del bienestar social la seguridad y la prevención sociales, además de lo relativo al trabajo, en tanto que a la administración asistencial corresponde la asistencia social y la asistencia pública. Finalmente, a la administración de la vida económica, tan importante para los proyectos del desarrollo capitalista, le incumben todos los ordenes de la producción, la distribución y el consumo, se relaciona con las fuerzas productivas y con las relaciones de producción. En suma, a la administración interna le interesa el hombre en su mundo vital total, sea en lo personal, en lo social o en sus relaciones económicas.

Administración de la vida personal

Dentro de la administración de la vida física individual, la administración demográfica era, en abril de 1917, una materia relativamente nueva para el Estado, pues el control del registro civil y la institución del matrimonio eran materias eclesiásticas arrebatadas al clero en la época de la Reforma. En abril de 1917 la materia poblacional fue encargada a la Secretaría de Estado, nacida de la fusión de las Secretarías de Gobernación y Relaciones Exteriores. En lo particular, la nueva dependencia era responsable del registro y derechos relativos a los extranjeros. Otro aspecto de la población, la colonización, estaba a cargo de la Secretaría de Fomento, a cuya responsabilidad estaba también la inmigración y la fundación de poblaciones, el censo y las estadísticas de la materia. Otro sector demográfico, lo correspondiente a la emigración, tocaba a la Secretaría de Industria y Comercio.

Por su parte, la administración de la salud está centralizada en una

trazione, que consultamos páginas atrás. Sin embargo, hemos realizado variaciones que juzgamos pertinentes para el caso de la administración pública mexicana.

nueva dependencia: el Departamento de Salubridad. La conservación de la salud es una de las condiciones esenciales de la sociedad y por tanto una responsabilidad histórica del Estado, que en México descansa en la mencionada institución administrativa a la que corresponden múltiples servicios: legislación y policías sanitarias de puertos, costas y fronteras; lucha contra el alcoholismo, prevención y combate a enfermedades epidémicas; preparación y aplicación de vacunas, control, venta y uso de sustancias venenosas, alimenticias y de drogas. La salud, vista desde el ángulo de la administración de la vida personal, y siendo por tanto un aspecto importante de la administración de la vida física individual, toca en sus efectos al espacio público y se convierte con ello en una materia de interés para el Estado.

Una vez que la administración de la vida personal ha puesto su atención sobre el aspecto físico y biológico de la sociedad, asegurando su conservación y desarrollo, se encamina desde luego a la administración de la vida intelectual. Aquí, como en lo relativo a la salud, los servicios se concentran en una sola dependencia: el Departamento Universitario y de Bellas Artes, también denominado Universidad Nacional. El Departamento Universitario atiende todas las ramas de la educación federal, las bellas artes, música, declamación, artes, bibliotecas, museos, espectáculos cultos, ciencia, y congresos científicos y artísticos. No es posible plantearse un desarrollo individual pleno, si el desarrollo intelectual no es puesto en juego como una fuerza productiva decisiva para expandir las fuerzas del Estado, si no se considera en suma que la vida intelectual trasciende la individualidad para convertirse en una necesidad colectiva y por extensión en una responsabilidad estatal.

No obstante lo señalado, debemos consignar que la educación técnica se encuentra al margen del mencionado Departamento, pues la administran otras dependencias: las escuelas militares y navales estaban a cargo de la Secretaría de Guerra y Marina; la Escuela de Veterinaria y los estudios geográficos, meteorológicos y astronómicos, corresponden a la de Fomento, en tanto que la enseñanza industrial y geológica dependían de Industria y Comercio.

El Estado, pues, en contraste a la época pre-juarista, está presente de lleno en la vida personal, estimulando con ello el desarrollo de su civilidad. Esto hace corroborar que México ha estado más cerca de los conceptos de centralización que de las nociones del liberalismo decimonónico. En contraste con otros países, principalmente las naciones capitalistas desarrolladas (tales como los Estados Unidos e Inglaterra), el desarrollo de la vida personal no ha nacido del impulso espontáneo de los propios individuos o de una burguesía agresiva y plena de iniciativa, sino del apoyo y refuerzo del Estado. Esto mismo explica por qué el Estado revolucionario puso más acento, todavía, en la administración de la vida social, aun tomando en consideración que la vida individual estaba concebida como materia primordial para la actividad estatal.

Administración de la vida social

La Revolución mexicana fue un gran movimiento de masas, principalmente campesinas, pero que también involucró al incipiente proletariado industrial y a la clase media. Era natural, pues, que el Estado se preocupara principalmente por estas clases sociales, cuya sangre había sido la materia prima en la que se fraguó la propia Revolución. Sin embargo, el joven Estado revolucionario no estableció, todavía en abril de 1917, las actividades ni las instituciones de una administración de la vida social necesaria para dar satisfacción a las demandas de las masas que habían triunfado en el movimiento armado.

Sin embargo, asoma incipiente una materia directa de la administración pública mexicana: el trabajo. Teniendo como antecedente un Departamento relativo a la materia, formado por Francisco I. Madero,⁵⁷ el ramo laboral fue adscrito a la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, a la cual también tocaba la Dirección General del Trabajo y Cuestiones Obreras, y todo lo relativo a las asociaciones obreras. Por su parte, la beneficencia pública y la readaptación social, materias relativas a las relaciones públicas administrativas, no estaban federalizadas, pues tocaban al gobierno del DF y a los de las entidades federadas. Todavía no es un problema que, como dolencia nacional, reclame el cuidado del Estado. El desarrollo capitalista pronto hará que lo sea.

Administración de la vida económica

Uno de los factores primordiales del Estado revolucionario es su presencia en la vida económica, consolidada en las relaciones de producción y por tanto en la producción en sí. La Constitución de 1917 se refiere a un Estado plenamente comprometido en la vida económica, pues, en buena medida, el carácter de su actividad es expropiador. Este carácter se percibe, esencialmente, en la actividad estatal tendente a realizar la reforma agraria y con ello conmover las bases de la propiedad latifundaria de entonces.⁵⁸ Pero, la administración de la vida económica no se circscribe a los problemas agrarios, pues el proyecto estatal de la Revolución va más allá, aunque ciertamente el problema agrario es su punto de arranque.

Examinar la presencia del Estado en la vida económica en México es al

⁵⁷ Decreto de diciembre 18 de 1911, que establece el Departamento del trabajo dependiente de la Secretaría de Fomento, responsable de recabar toda la información relativa a la materia laboral; servir de intermediario, a petición de partes, en las negociaciones entre trabajadores y empresarios; facilitar la transportación de los obreros a los lugares donde los contrataren; y, también a solicitud de parte, arbitrar en los conflictos obrero-patronales.

⁵⁸ El Programa de Trabajo de la Comisión Nacional Agraria representa, en buena medida, las transformaciones en el campo. Ver *Méjico a través de los informes presidenciales: La administración pública*, tomo V, vol. II, pp. 227-37.

mismo tiempo presenciar la formación de la sociedad civil amparada en la actividad estatal. Por lo general, en tratándose de la intervención del Estado en la economía, se parte simplemente de la Revolución y se dice que esta intervención obedece a lagunas de intervención privada. Esta apreciación, histórica y parcial sitúa al Estado ante una constante necesidad de legitimar su intervención económica y a invocar en última instancia a la Constitución de 1917, capítulos económicos. La cuestión es, en verdad, diversa. El Estado mexicano está presente en la economía, desde su propio origen, obedeciendo ello a que, como cualquier Estado, contribuye directa e íntimamente en la acumulación originaria del capital.

A este respecto ha seguido varias vías: fiscal, bancaria y monetaria, de fomento, comunicaciones terrestres y mediante monopolios estatales. Naturalmente, la vía fiscal ha sido seguida por medio de la Secretaría de Hacienda, pero siempre con el auxilio de entidades administrativas autónomas. A falta de datos complejos y de una investigación profunda, que nos ocupará en otra ocasión, debemos consignar que las entidades administrativas autónomas del ramo fiscal son antiguas. En 1846 se consignó la existencia de la Dirección General de Alcabalas,⁵⁹ en tanto que entre 1852 y 1855 existió la Administración General de Contribuciones Directas. Contemporánea a ésta es la Dirección General de Impuestos (1853/1855), creada durante el último gobierno santanista.⁶⁰ Estas direcciones generales, prototipo del organismo autónomo decimonónico, se encontraban actuando directamente en la sociedad, sirviendo de vía para los ingresos del Estado y contribuyendo con ello a su sostenimiento. Son, en suma, típicas organizaciones administrativas hacendarias.

Otras instituciones tienen finalidades económicas emparentadas a las anteriores, tales como el Banco Nacional (1837/1841?), establecido para amortizar la moneda de cobre,⁶¹ y la Nacional Casa de Moneda (que sabemos existía en 1846), cuya institución obedeció al objeto de su denominación.⁶² Incipientes, pero importantes, estas entidades autónomas nos hablan de la preocupación estatal por estar presentes en la actividad económica, bancaria y monetaria.

Extraordinariamente importantes son las funciones estatales encaminadas al fomento industrial (y la racionalización de la producción agropecuaria). Estas funciones, que se cree —erróneamente— exclusivas del siglo XX, fueron decisivas sin embargo, en la centuria precedente por su papel en la acumulación originaria del capital, aunque ciertamente su éxito fue incompleto. En 1826 fue formada otra entidad autónoma, la Junta de Fomento de las Californias, cuyo objeto era “promover el progreso de la cultura y la civilización” de estos territorios.⁶³ Entre sus fun-

⁵⁹ Rodríguez de San Miguel, *La República mexicana en 1846*. Ver apartado sobre “Varias oficinas”, pp. 144-197.

⁶⁰ Ver la obra *La administración pública en la época de Juárez*, vol I.

⁶¹ *Revista de Administración Pública (RAP)*, núms. 59-60, 1984.

⁶² Rodríguez de San Miguel, *op. cit.*

⁶³ Ver Archivo *Lafragua*, año de 1826.

ciones se encontraba la organización de las misiones, la colonización de los territorios y el arreglo del comercio mediante el establecimiento de la Compañía Asiático-Mexicana. Sobre esta línea de acción, en 1833 se secularizó la Junta Directiva del Fondo Piadoso de las Californias, encaminada también al fomento del desarrollo de estos territorios. Ésta fue una experiencia meramente regional y, desafortunadamente, fallida, pues la Alta California se perdió en 1847, tomada como botín por los Estados Unidos, luego de una guerra fraguada contra nuestro país para arrebatarle esas regiones.

Otros programas administrativos de fomento fueron más exitosos, aunque no del todo. Tal es el caso del Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional (1830/1842) y la Dirección General de la Industria Nacional (1842/1853?), firmemente empeñadas en los propósitos que les dieron vida, pero con resultados frustrantes, no por su bajo rendimiento, sino por las condiciones históricas desfavorables en que existieron. Ambas entidades autónomas operaban en la administración federal; para apoyarlas, en cada entidad federativa funcionaban las Juntas de Fomento, que existieron entre 1841 y 1853. Como secuela probable de las primeras, se instituyeron las Agencias Generales de Industria y Agricultura, cuyo periodo de vida fue más breve: 1853-1856. Todas estas instituciones administrativas autónomas, aunque ciertamente sujetas a las secretarías, muestran que el Estado mexicano estaba empeñado decisivamente dentro de la vida económica, alentando directamente su desenvolvimiento.⁶⁴

El ramo de comunicaciones terrestres fue también una preocupación temprana de la administración de la vida económica. El Estado mexicano creó la Junta de Peajes en 1827, a la que encontramos presumiblemente convertida en 1852 en la Administración de Peajes y en 1853 en la Administración General de Caminos.⁶⁵ La construcción de caminos era indispensable para la consolidación de la economía, pues facilitaban el tránsito de personas y mercancías. Punto importante fue la construcción de una vía de ferrocarril de Veracruz a San Juan. Las vías de comunicación pues, han sido un cometido esencial del Estado mexicano de siempre.

Finalmente, debemos consignar la existencia de una entidad autónoma peculiar, pues consistía en una vía de ingresos no fiscales que fluía por medio de un monopolio: la Dirección General de la Renta del Tabaco. Como es sabido, los monopolios fueron instituciones administrativas comunes durante el Virreinato, enfocadas a la producción de ingresos por vías no fiscales. Tal es el caso de la Dirección General mencionada, que monopolizaba el comercio del tabaco. En 1851 se consignó la existencia de la Dirección General de Rentas Estancadas, lo que hace suponer que

⁶⁴ Sobre el Banco de Avío, ver RAP 59-60. La Dirección General de la Industria Nacional es brevemente reseñada en *Méjico a través...*, volumen relativo a "la administración paraestatal", pp. 8-9. Sobre las Juntas de Fomento y las Agencias Generales de Industria, ver *La administración pública en la época de Juárez*, vol. I.

⁶⁵ Ver *La administración pública en la época de Juárez*, vol. I.

estas instituciones, con objetos tales, eran varias.⁶⁶ Aquí tenemos, pues, una práctica administrativa incidiendo naturalmente en la vida económica, de antiguo, colaborando con ello a la acumulación del capital.

Vemos cómo el Estado mexicano, desde su origen, estaba ya sumergido en la vida económica. La información vertida no ha tenido más objeto que corroborarlo. Ello explica por qué, en 1917, era perfectamente natural la presencia del Estado en la economía, pues ya se encontraba en ella antes de la expedición de la Carta Constitucional.

En abril de 1917 la administración de la vida económica hace confluir en su seno a varias secretarías de Estado para encaminarse al desenvolvimiento de la agricultura, ganadería, industria, comercio, comunicaciones y obras públicas. La agricultura estaba centralizada en la Secretaría de Fomento, la cual, al mismo tiempo, se encargaba también de la ganadería, los bosques, la explotación de los terrenos nacionales, la administración de las aguas de la Nación y ramos tales como los de la caza, pesca, avicultura y pisicultura. Sus materias se extendían al manejo de la agricultura hidráulica, la producción de semillas y la protección de la flora y la fauna.

La administración de la industria y el comercio estaba separada de la correspondiente a la agricultura y materias conexas. Ambas actividades estaban al cuidado de la Secretaría de Industria y Comercio, a la cual tocaba asimismo lo relativo a la minería, petróleo y combustibles. Sus atribuciones se extendían a las sociedades económicas y de seguros, las lonjas y corredores, y los pesos y las medidas.

Las obras públicas y las comunicaciones estaban atribuidas también a una dependencia específica, la Secretaría de Comunicaciones, a la que le tocaba la construcción de la infraestructura caminera y ferrocarrilera, las obras portuarias, los correos y telégrafos, y el cuidado de los monumentos arqueológicos.

Finalmente, asuntos de economía de Estado tan relevantes como los bienes nacionales, los impuestos, la policía fiscal, la deuda pública, el crédito, la vigilancia de las instituciones bancarias y el presupuesto, estaban asignadas a la Secretaría de Hacienda, brazo financiero del Estado con el cual se apoyaba para apuntalar su presencia en la vida económica.

Las cuatro funciones básicas

El establecimiento de la administración interna en abril de 1917 representa un formidable proceso de centralización, en doble aspecto: de un lado, del Estado en función de la Sociedad, en la que impera, ya se trate de la vida personal, la vida social o la vida económica, pues interviene en ella por medio de su actividad extraordinariamente intensificada. Por otro lado, en el organismo del Estado en sí, pues desaparecidas las enti-

⁶⁶ Sobre la primera entidad, ver Rodríguez de San Miguel, *op. cit.* Sobre la segunda, *La administración pública en la época de Juárez*, vol. I.

dades autónomas, toda la actividad del Estado se acumula en sus dependencias centralizadas: las secretarías y los departamentos.

En el marco de la actividad íntegra del Estado mexicano, que suma al servicio exterior, la defensa, la hacienda, la justicia y la administración interna, el crecimiento organizativo y funcional ocurre preferentemente en la última motivado por el proyecto de la Revolución: la formación de una sociedad industrial. Naturalmente las cuatro funciones precedentes no dejan de tener importancia, de ningún modo, porque la Secretaría de Estado, la de Guerra y Marina, la de Hacienda y el Departamento Judicial, llevan a cabo funciones indispensables. Pero no son signo del Estado revolucionario, es decir, de una forma de Estado, sino del Estado en general, pues del primero la administración interna es su carta de presentación. En la administración interna, pues, observaremos el crecimiento mayor por su papel estratégico en el desarrollo capitalista, si bien el poder político estará en aquéllas. Las cuatro funciones básicas crearán las condiciones en las cuales la administración interna operará, para crear el México que conocemos, puesto que ellas, con toda razón, son consideradas como las funciones soberanas mediante las cuales el Estado se conserva en condición tal.

La administración pública en diciembre de 1917

Tal como se anunció en la Ley de Secretarías de abril de 1917, ésta era meramente provisional, en tanto se expedía otra, lo que ocurrió en diciembre de ese año. La nueva disposición establece siete secretarías y cinco departamentos a saber: *Secretarías*: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Comunicaciones y Obras Públicas, Agricultura y Fomento, Industria, Comercio y Trabajo. *Departamentos*: Universitario y de Bellas Artes, Salubridad Pública, Aprovisionamientos generales, Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, Contraloría.

Tal como se puede observar, hay cambios organizativos que merecen comentario. Con relación a las secretarías, se regresa a la tradición de separar Relaciones Exteriores y Gobernación. El resto de las secretarías continúa básicamente igual, salvo que Fomento adquiere el ramo agrícola en su denominación, las obras públicas se suman a Comunicaciones y el trabajo se agrega a la Secretaría de Industria y Comercio. Con respecto a los departamentos, éstos conservan el Universitario y el de Salubridad; a ellos se suman tres nuevos, cuyas tareas se encaminan a satisfacer necesidades internas del propio Estado: Contraloría, Aprovisionamientos Generales y Establecimientos Fabriles. En sustancia, sin embargo, no hay cambios extraordinarios, pues se consolida el progreso alcanzado en abril.⁶⁷

⁶⁷ Ley de Secretarías de Estado de diciembre 31 de 1917.

Tampoco encontramos muchas variaciones en las funciones básicas, ni en las relativas a la administración interna. Sin embargo, se nota una recuperación de funciones según ocurría en la época de la administración constitucionalista, en 1913, pues la Secretaría de Gobernación retoma atribuciones tales como la de la preservación de las garantías individuales, la salvaguarda de los derechos ciudadanos, las elecciones generales, la administración carcelaria federal, las colonias penales, la migración y el control de la beneficencia privada. Gobernación vuelve a ser el núcleo de la administración interna.

Ya de por sí extensa en competencias, la renovada Secretaría de Agricultura y Fomento agregó a sus funciones el cuidado de las razas indígenas, las excavaciones arqueológicas y el cuidado de ellas, la dirección de la policía rural y, para llevar a cabo investigaciones biológicas, se creó en su seno una dirección *ad hoc*. Por su parte, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, atenta a los progresos tecnológicos, se comenzó a ocupar de las comunicaciones inalámbricas y telefónicas.

En abril los departamentos administrativos habían sido la novedad. En diciembre se repitió el caso, pues ellos fueron otra vez lo nuevo. Lo importante, tal como lo hicimos notar, fue que tres de ellos —antes mencionados— fueron creados para dar satisfacción a necesidades nacidas del organismo del Estado. Dos de ellos se encaminaron a la producción de bienes y servicios dentro y para el Estado, entre otros objetos, todo tipo de adquisiciones, ediciones, armas, municiones y pertrechos del ejército. El tercero, de Contraloría, fue establecido para vigilar el uso de los recursos financieros y materiales utilizados en la administración pública, vigilando la moralidad de los servidores del Estado.⁶⁸

Entre abril y diciembre de 1917, es decir, en ocho meses y medio, fue constituida la tierra firme sobre la cual se fue levantando año con año el edificio de la administración pública moderna. En este breve lapso de tiempo la administración, obedeciendo al impulso de la Revolución, comenzó la tarea que tenía asignada: reconstruir a la sociedad que le heredó el porfirismo, pero hacia rumbos ciertamente distintos.

⁶⁸ Sin duda, el departamento de Contraloría fue una dependencia polémica, tal como se puede apreciar en varios trabajos sobre ella: Llergo, *Desorganización de la Secretaría de Hacienda por efecto de la creación del Departamento de Contraloría* (1920); Machorro y Narváez, *La situación legal del departamento de Contraloría* (1923); Hijar y Haro, *Administración y contabilidad fiscal* (1919), y Pani, *El camino hacia la democracia* capítulo "El nuevo Departamento de Contraloría y la moralización administrativa" (1918).

SEGUNDA PARTE

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO REVOLUCIONARIO

TAL COMO lo hemos podido apreciar páginas antes, la administración contemporánea es producto de un doble proceso: de un lado, toda la historia del México independiente —e inclusive de parte de la historia virreinal—; del otro, la historia de la Revolución mexicana, en sus 75 años de vida.

LA ADMINISTRACIÓN EN LOS GOBIERNOS REVOLUCIONARIOS

La historia de la Revolución mexicana muestra dos períodos claramente diferenciados: uno, el propiamente revolucionario, que comprende la etapa de guerra civil y la etapa de los gobiernos que llevaron a cabo los propósitos que hicieron nacer a la propia Revolución; otro, posrevolucionario, en el cual los distintos régimenes han mantenido los principios fundamentales de la Revolución, básicamente populares, a la vez que han favorecido la industrialización y con ello privilegiado a las clases empresariales. Durante los 75 años de Revolución, la relación entre el Estado y los capitalistas se ha distinguido por la transferencia de recursos del primero a los segundos, algo peculiar a la forma de Estado vigente. El Estado nacido de la Revolución surgió dentro de una tradición centralista, que se remonta al Virreinato,⁶⁹ tradición centralista reforzada por la Constitución de 1917. El Estado mexicano siempre ha tenido un carácter intervencionista, más todavía a partir del año mencionado.

⁶⁹ Esta versión ha sido sostenida por William Patton Glade en su libro *Las empresas gubernamentales descentralizadas* (que forma parte de la obra *Aportaciones al conocimiento de la administración federal: Autores extranjeros*, pp. 317/547), particularmente en el capítulo II. Según lo explica, el Imperio español se concibió asimismo como la restauración del viejo orden romano y ello se expresó en la tendencia regia —derechos reales y regalías— a la apropiación por el Estado hispánico de tierras y aguas, así como su interés por la minería. Esta tradición se reforzó por la larga dominación musulmana de la Península, asimilada por los gobernantes españoles cuando se constituyó la unidad nacional en el siglo xvi. México se fue forjando, por tres siglos, bajo esta tradición, y al obtener su independencia siguió bajo el influjo de la misma. Las constituciones liberales del siglo pasado estuvieron en abierta contradicción frente al centralismo estatal, contradicción que se superó hasta 1917, cuando la constitución real y la constitución formal fueron una sola. Patton Glade agrega que en la nueva Constitución "se rechazaron los clásicos conceptos liberales; la base de la Constitución de 1857 —los derechos absolutos del individuo como fundamento de la sociedad— fue abolida, y el nuevo estatuto participó más de la naturaleza de una constitución socioeconómica o un plan de economía política que de una carta magna puramente política, de derechos y libertades". Obra citada, p. 339.

Algunos politólogos han definido el carácter centralista del Estado mexicano, con base en categorías tales como las de bonapartismo y cesarismo, muy apropiadas para definir su organización y funcionamiento.⁷⁰ Según la primera categoría, representa una situación en la cual las clases sociales en pugna se encuentran en una situación de empate, porque la clase dominante está perdiendo la capacidad de gobernar y la clase dominada aún no la tiene, por lo que no existe el dominio de ninguna y por tanto hay un vacío de poder de clase. Esto ocurrió durante el absolutismo, entre la aristocracia y la burguesía, y en Francia a mitad del siglo XIX entre la burguesía y el proletariado. En una situación tal, el Estado ocupa el vacío de poder de clase e impone por igual sobre ambas clases, con un amplio radio de autonomía frente a ambas. Sin embargo, el poder del Estado no descansa en el vacío, sino en su alianza con las clases dominadas, las que lo observan a la vez como representante y señor. La esencia del bonapartismo radica en la ampliación de la autonomía del Estado, frente a las clases dominantes, ya se trate históricamente de la aristocracia, ya lo sea de la burguesía. El cesarismo, por su parte, representa un estadio cruento en la lucha de clases en el cual se da un agotamiento de las clases en pugna, un "equilibrio catastrófico" que pone en peligro a la sociedad. Para garantizar la existencia de la sociedad, el Estado, bajo la dirección de un caudillo —Julio César, por ejemplo—, toma el mando y gobierna por igual sobre las clases en pugna.⁷¹

El México de los tiempos revolucionarios se asemeja, *mutatis mutandis*, a ambas categorías, sobre todo a la de bonapartismo. Ésta, aplicable analógicamente, ayuda a explicar la organización del Estado mexicano de entonces, cuando el proletariado está formándose y la burguesía no tiene todavía la madurez política de clase para aspirar a la dominación de la sociedad. Pero existe una doble paradoja: primero, el Estado se empeña a favor de la industrialización y por tanto en pro del fortalecimiento de los capitalistas que, como clase, demandarán en su momento el dominio político de la sociedad; segundo, ante el vacío del poder de clase, el Estado incrementa su actividad y magnifica su organismo, aspirando a conservar su poder y el lugar privilegiado que detenta frente a la sociedad civil. La segunda tendencia es evidente durante los gobiernos de Carranza al de Cárdenas, en tanto que la primera se comienza a verificar del régimen de Ávila Camacho a la fecha. Ambas tendencias, encerradas en dos paradojas —dos poderes, el del Estado y el del capital, que han coexistido pero que luchan por imperar el uno sobre el otro—, quedarán despejadas como incógnita que encierra una solución: o prepondera el Estado o lo hará el capital. El examen de los gobiernos revolucionarios y posrevolucionarios, nos ayudarán a despejar esta incógnita.

⁷⁰ Tal es el punto de vista que sostiene Octavio Rodríguez Araujo, en su libro *La reforma política y los partidos en México*, pp. 19-24.

⁷¹ La categoría de bonapartismo se debe a Karl Marx, según la expone en su obra *El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*; la categoría de cesarismo fue formulada por Antonio Gramsci (ver su libro, *La política y el Estado moderno*).

La administración con Carranza

En el mundo contemporáneo, los ministerios de lo Interior o de la Gobernación, como se conocen en México y España, han sido el núcleo en torno al cual se ha desarrollado la administración pública moderna. Todavía más, los ministerios de Fomento, semejante de todas las instituciones administrativas ligadas con el desarrollo capitalista, son tributarios de aquéllos. En abril de 1917, durante la administración de Venustiano Carranza,⁷² se había eliminado a la Secretaría de Gobernación por medio de su fusión con la de Relaciones Exteriores, en la nueva Secretaría de Estado. Carranza alegaba que, una vez que la materia sanitaria se concentraba en el Departamento de Salubridad Pública, la Secretaría de Gobernación "quedó enteramente sin función y debe, por lo mismo, desaparecer, con más razón que si ella es propia de una República Central, es de todo punto antagónica con el sistema federativo adoptado por nuestra Constitución". Asimismo, insiste Carranza, no tiene por qué seguir interviniendo en la vida interior de los estados y del Distrito Federal.⁷³ En diciembre del mismo año, tal como lo observamos, la Secretaría de Gobernación fue restaurada.

Lo anterior obedece a que los ministerios de lo Interior no son, como lo argumentaba Carranza, propios de tal o cual régimen, sino inherentes al Estado moderno. Por otra parte, la Secretaría de Gobernación ha representado el carácter del México moderno: la centralización. Tal como lo observaremos enseguida, el régimen carrancista de mayo de 1917 al año de 1920, reflejará el camino seguido por la administración pública hasta nuestros días, que no es otro el de la centralización, proceso que acompañó la intensificación de la actividad del Estado en el seno de la sociedad civil.

Tal como lo vamos a apreciar en el transcurso de este ensayo, la administración pública mexicana ha visto nacer más instituciones administrativas, de aquellas otras que presenció su desaparición. Los procesos vitales, propios de un país pujante, producto de una revolución, son mucho más intensos que aquellos otros ligados a la eliminación de instituciones, a menos que éstas dejen de ser útiles. Una de ellas fue la Comisión Reguladora e Inspectoría de Instituciones de Crédito, la cual fue eliminada por haber cumplido sus objetivos. Caso contrario son los ferrocarriles, que fueron una preocupación constante en la administración de la vida económica. Al respecto, se reconoció la importancia de los Ferrocarriles Constitucionalistas, propiedad del Gobierno, a los cuales se les consideraba como muy importantes para el fomento del comercio. Para adminis-

⁷² Sobre la administración durante la presidencia de Carranza (mayo 1917/1920), ver *Méjico a través de los informes presidenciales: La administración pública*, tomo 5, vol. 2, pp. 115-219. Ver también el libro de Stephen Goodspeed, *El papel del jefe del Ejecutivo en Méjico* (que forma parte de la obra *Aportaciones al conocimiento de la administración federal*), cap. 2.

⁷³ *Ibid.*, p. 291.

trar a los ferrocarriles gubernamentales, en la Secretaría de Comunicaciones se había establecido un departamento Técnico del ramo, abocado a la mencionada tarea. También los caminos fueron una preocupación de la administración pública, particularmente por medio de la Dirección de Caminos, de la misma Secretaría, que para 1917 había elaborado un proyecto sobre el ramo, de la cual también dependía la marina mercante.

Sin duda, dentro del organismo del Estado, la Secretaría de Fomento fue una de las más activas durante el régimen carrancista. La dependencia se hallaba organizada en direcciones, a saber, Agraria, Agricultura, Aguas, Bosques, Estudios Geográficos y Climatológicos, Estudios Biológicos, y Estudios Arqueológicos y Etnográficos. Debemos poner el acento en esta última, pues representaba una novedad de los regímenes revolucionarios. Antes se denominaba Inspección de Monumentos Arqueológicos y estaba dedicada a la conservación de estos y a la elaboración de estudios antropológicos. Ahora, la nueva Dirección dedicaba también sus esfuerzos al estudio de las condiciones de vida de los grupos indígenas, poco conocidos en esos días. En 1919 la dependencia cambió su nombre por el de Dirección de Antropología, intensificando sus actividades sobre la situación social, cultural y lingüística de las razas aborígenes.⁷⁴ Por otra parte, a la Secretaría de Fomento tocaba todo lo relativo a tierras, aguas y bosques, y para el mejor despacho de los negocios estableció Agencias Generales en las entidades federativas. Otra institución intervenía en materia agraria, a saber, la Comisión Nacional Agraria, encargada de los estudios sobre el ramo y servir de consultora al mismo efecto, además de prestar atención especial a la reconstrucción de los ejidos.

Otra institución importante en el organismo del Estado revolucionario fue la Secretaría de Industria y Comercio, ideada para acelerar la reconstrucción del país. En contraste con la Secretaría de Fomento, no estaba organizada en direcciones, sino en departamentos. Esta secretaría recibió en su seno a la Escuela Superior de Comercio, para que en ella se reorganizara en consonancia con los tiempos de entonces. La Secretaría de Industria y Comercio fue pionera en la reforma administrativa, pues en su seno se formó una Comisión de Eficiencia y Economía que dedicó sus esfuerzos a establecer un sistema decimal para tramitación y archivo,⁷⁵ la sistematización de operaciones y la reorganización funcional de la

⁷⁴ La Dirección de Antropología estaba a cargo del distinguido arqueólogo y antropólogo Manuel Gamio, quien nos dejó constancia escrita de su trabajo al frente de la mencionada dependencia, en su opúsculo *Organización y tendencias de la Secretaría de Agricultura y Fomento*, publicado sucesivamente en 1919 y 1920. Esta última edición fue la consultada por nosotros.

⁷⁵ Uno de los grandes productos de esta Comisión de Eficiencia y Economía, fue el *Manual de organización de archivos* publicado por Ezequiel A. Chávez, por encargo del titular del ramo, Alberto J. Pani. El autor señala que el Manual sirvió "para clasificar los documentos todos de los grandes organismos del país". *Manual de organización de archivos*, p. 3. La clasificación diseñada por Chávez fue la siguiente: 354 Poder Ejecutivo, 354.1 Secretaría de Relaciones Exteriores, 354.2 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 354.3 Secretaría de Gobernación, (...) etcétera. 354:351.77 Departamento de Salubridad Pública, 354:351.9

Secretaría. El trabajo realizado en la Secretaría de Industria y Comercio sirvió de base y modelo para la implantación de reformas en toda la administración pública. No podemos concluir nuestra referencia a la Secretaría de Industria y Comercio, sin mencionar al Departamento de Exploraciones y Estudios Geológicos, tan importante para el desarrollo de un país, como el México de entonces.

Debemos recordar que una de las instituciones de la administración de la vida intelectual más importantes del México moderno, es obra de los gobiernos maderista y constitucionalista. Nos referimos naturalmente a la Academia de Bellas Artes, después conocida como Dirección General de Bellas Artes. Era, a decir de Carranza, el centro de la vida culta del país en su día. Durante su gobierno, la Dirección fue nutrida con recursos procedentes de la extinta Secretaría de Instrucción Pública y, al parecer, funcionaba con alto grado de autonomía frente al Departamento Universitario, recién creado y en sustitución de aquélla.

En 1918 se formuló un proyecto de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para dar orden a la "organización fragmentaria de cada dependencia", que entonces no contaban con reglamentos internos y, como hemos visto, tenía composiciones organizativas interiores diversas. La iniciativa no prosperó, como ocurrió también con el proyecto de creación de un Banco de Emisión formulado en el mismo año. La Comisión Bancaria, recién suprimida, quedaría fusionada a la nueva institución. Otro proyecto interesante era el Instituto de Coordinación, Reforma y Bienes Sociales, organismo federal multigubernamental que asociaría a estados y municipios, así como a todos los "elementos que concurren a la producción y aun los consumidores", a decir del propio Venustiano Carranza. El objeto del Instituto era el de evitar rupturas y desequilibrios entre las clases sociales y alcanzar, por su conducto, el bienestar general, meta difícil de alcanzar, no cabe duda.

Dato interesante que conviene mencionar es que en 1918 existía una especie de organismo descentralizado: la Comisión Reguladora del Mercado del Henequén, dedicada, entre otras tareas, a la exportación de este producto a los Estados Unidos. Otro dato interesante, sobre todo el tiempo que existió, es que en el año mencionado existía una Comisión de Indemnizaciones encargada de estudiar y atender las demandas por daños sufridos durante el periodo de lucha armada. En su caso, esta Comisión procedía al pago de indemnizaciones correspondientes. Otra especie de organismo descentralizado fue la Compañía Nacional de Fianzas, una cooperativa formada en 1918 por empleados federales con apoyo de la Secretaría de Hacienda y que estuvo dedicada a la administración de los fondos que tenía bajo custodia de la propia Secretaría.

Finalmente, debemos consignar que el Departamento de Aprovisionamientos Generales representaba en 1918 el espíritu de la centralización administrativa de aquellos años, pues no fue otro el motivo de su constitución, sino el que sirviera como concentrador de las adquisiciones, ayudando con ello al abatimiento de costos y la eliminación de la corrupción.

imperante en las operaciones de compraventa. Como lo dice Carranza, "en tal virtud, por razones de moralidad, de economía y de expedición, fue instituido en Departamento de Aprovisionamientos Generales".

La administración con Obregón

Durante un breve lapso, que va de junio a noviembre de 1920, Adolfo de la Huerta asumió la presidencia de la República. Durante este periodo, De la Huerta no modificó a la administración carrancista, la que conservó plenamente: *Secretarías*: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Industria, Comercio y Trabajo. *Departamentos*: Salubridad Pública, Universitario y de Bellas Artes, Contraloría, Aprovisionamientos Generales, Establecimientos Fabriles, y Aprovisionamientos Militares.

Las actividades del Estado en este breve lapso de gobierno fueron, sin embargo, continuas. En este sentido, la Dirección de Antropología de la Secretaría de Fomento elaboró la carta arqueológica de la República, en tanto que el Departamento del Trabajo, de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, procuró evitar los conflictos obreros patronales. En otras ramas, De la Huerta, como Carranza en su tiempo, manifestó su inconformidad por las obstrucciones de que era objeto la Contraloría para llevar a cabo sus funciones. Poco puede agregarse a lo dicho, en tratándose de un periodo gubernamental tan breve como el mencionado.

Durante los cuatro años de gobierno de Álvaro Obregón, la administración pública⁷⁶ tuvo una intensa actividad, que se reflejó al mismo tiempo en el organismo estatal. A la organización antes reseñada hay que agregar que Obregón instituyó dos nuevas dependencias administrativas: Educación Pública, creada en octubre de 1921 y que sustituyó al Departamento Universitario y de Bellas Artes, y Estadística Nacional.

Como Carranza, dentro de la administración de la vida económica, Obregón había previsto la posibilidad de crear un banco central de emisión, y ciertamente contempló también la posibilidad de establecer dos nuevas secretarías de Estado, la de Educación Pública y la del Trabajo, sólo llevando al cabo la institución de la primera.

Un proyecto muy interesante, que tampoco se realizó, fue la idea de expedir una ley sobre responsabilidades del presidente de la República y los secretarios de Estado. De haberse llevado a cabo, hubiera significado

Departamento de Contraloría, (. . .) etcétera. Chávez también clasifica a otra dependencias, a las que considera "simples auxiliares de las precedentes de la Secretarías del Despacho": 354:350.735 Departamento de Aprovisionamientos Generales, 354:61.71.:350.735 Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares. Damos fe, pues, de esta obra notable de la mencionada Comisión de Eficiencia y Economía.

⁷⁶ Ver México a través de los informes presidenciales: *La administración pública*, tomo 5, vol. 3, pp. 7-13, así como la obra citada de Goodspeed, cap. 3

un progreso a favor de la moralización política y administrativa, según lo dijo el propio Obregón.

En 1921, en los diversos órdenes de la administración pública, debemos destacar que la materia correspondiente a la Dirección General de Beneficiencia Pública se había reincorporado a la Secretaría de Gobernación, en tanto que en la Secretaría de Agricultura y Fomento se había creado la Dirección de Irrigación para llevar a cabo tan importante labor, particularmente con relación al uso de las aguas federales.

La importante función de lo exterior fue también una preocupación del gobierno obregonista, lo que provocó una escrupulosa reorganización de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que quedó estructurada de la manera siguiente: *Oficinas Superiores de Dirección General*: secretario, subsecretario y oficial mayor; *Departamentos*: Consultivo de Derecho; Diplomático; Consular; Contabilidad y Glosa; Administrativo; de Publidad.

Dos años después, en 1923, en la Secretaría de Relaciones Exteriores se dio uno de los pasos más significativos para la profesionalización del servidor público, al establecerse en su seno el servicio civil de carrera y con ello la exigencia del concurso de oposición para el ingreso al servicio exterior.

Antes de la creación de la Secretaría de Educación Pública, en la administración de la vida intelectual se había tomado la importante decisión de trasladar los Talleres Gráficos de la Nación al Departamento Universitario y de Bellas Artes, una vez que en su seno se había establecido una oficina editorial. Con ello se pretendía estimular la producción de libros, en mayor escala. En 1922, la antigua Dirección General de Bellas Artes perdió su carácter autónomo y se convirtió —por efecto de la centralización— en dependencia del Departamento Universitario.

En la época de Carranza se habían hecho progresos sobre materia geológica. Con Obregón se dio un paso adelante, en 1923, al establecerse el Instituto Geológico. Y, en otro aspecto de la administración pública, el Estado comenzó a preocuparse directamente por la materia náutica al crearse en 1923 la Compañía Naviera Mexicana, que estaba integrada por dos flotas, una de siete buques y la otra de cuatro. Pero la gran institución administrativa de 1923 fue, sin duda, el Departamento de Estadística, nacido de la antigua Dirección General de Estadística.

En la época carrancista había sido suprimida la Lotería Nacional. En 1924 se volvió a mencionar como existente, agregando Obregón que era una institución muy útil para la asistencia pública, pues por medio de la Dirección de la Beneficiencia Pública del Distrito Federal desarrollaba importantes actividades hacia el propósito mencionado.

También en 1924 funcionaban dos especies de organismos descentralizados, a saber, dos "comisiones independientes" dedicadas cada cual al estudio y la normación de los asuntos relativos al Río Lagos y a San Juan del Río. En materia de administración de la vida social, se constituyó la Procuraduría de Pueblos para ayudar a la realización de obras hidráuli-

cas a las poblaciones que no tenían recursos ni personal técnico. La Procuraduría, incluso realizó todo tipo de trámites ante la Comisión Nacional Agraria y defiende en lo general los intereses de sus protegidos.

Dato curioso, con el que finalizamos la exposición del periodo administrativo de Obregón, es que la Secretaría de Justicia, que se suponía extinta desde 1917, fue suprimida formalmente hasta su época, por medio del decreto de 8 de julio de 1921.

La administración con Calles

Durante el régimen callista⁷⁷ la administración pública sufrió algunas alteraciones organizativas y por ende también en su actividad: *Secretarías*: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Industria, Comercio y Trabajo, Educación Pública; *Departamentos*: Salubridad Pública, Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, Estadística Nacional, Contraloría, Distrito Federal; *Procuradurías*: General de la República, General de Justicia del Distrito y Territorios Federales.

Tal como se puede observar, las novedades en la organización del Estado se encuentran en el Departamento del Distrito Federal y en las dos procuradurías. La actividad estatal, asimismo, tuvo un intenso despliegue, tal como lo podemos observar enseguida.

Dentro de la administración de la vida social las clases populares habían tenido un papel importante en la etapa de lucha armada, motivo por lo cual sus demandas estaban presentes en los programas del Gobierno. Calles estuvo pues preocupado por dar cause a estas demandas y por tal motivo, dentro de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, particularmente en el seno del Departamento del trabajo, se organizó un cuerpo médico industrial encargado de estudiar las medidas preventivas contra accidentes en el trabajo y atender a las enfermedades profesionales. Al mismo tiempo, el Departamento de Seguros de la misma Secretaría, preparó un proyecto de Ley del Seguro Obrero para accidentes y enfermedades profesionales, complementario a las actividades del primero. Cuestión sin precedentes fue que el gobierno callista creara plazas de agregados obreros en las embajadas mexicanas en el extranjero, para que a través de ellas se estudiaran el desarrollo social en otros países. Los agregados obreros rendían informes que servían al Gobierno para establecer medidas sobre legislación del trabajo, previsión social y movimiento obrero. Inclusive, estaban facultados para entrar en contacto con los organismos gubernamentales extranjeros responsables de estas materias.

⁷⁷ Ver *Méjico a través...*, pp. 115-219, y el libro citado de Goodspeed, cap. 4. Existe una interesante semblanza del periodo gubernamental de Calles, titulado *La obra del señor general Calles y sus colaboradores*, preparado por Archibaldo Eloy Pedroza en 1928.

profunda reforma que se llevó a cabo en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, verificada entre 1927 y 1928, y que constituye el más destacado esfuerzo para reorganizar una dependencia de la administración pública en estos años.⁷⁹

Finalmente, debemos consignar que en el seno de la administración de la vida intelectual, la Universidad Nacional se enriqueció en 1925 con la adición de la Escuela Nacional de Bellas Artes y del Conservatorio Nacional de Música, dependientes hasta entonces de la Secretaría de Educación Pública. La Universidad, pues, estaba ocupando el lugar importantísimo que la sociedad mexicana le estaba demandando.

El Maximato

El periodo comprendido por los gobiernos de Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez es conocido como el Maximato. En este tiempo, Plutarco Elías Calles, Jefe Máximo de la Revolución, ejerció efectivamente el poder tras la fachada de los tres presidentes mencionados.

Durante la presidencia de Emilio Portes Gil (1 dic 1928/4 feb 1930) el organismo del Estado no sufrió alteración alguna, de modo que encontramos a las siguientes dependencias administrativas: *Secretarías*: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Industria, Comercio y Trabajo, Educación Pública; *Departamentos*: Salubridad Pública, Contraloría, Estadística Nacional, Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, Distrito Federal; *Procuradurías*: General de la República, General de Justicia del Distrito y Territorios Federales.

La actividad estatal durante este periodo puso el acento en la administración de la vida social, particularmente en el fomento del cooperativismo. Existió inclusive un proyecto de creación de la Escuela Nacional del Cooperativismo, sin que sepamos el destino del propio proyecto.

Sin duda uno de los hechos más significativos en la administración pública, y en lo general para todo el país, fue el establecimiento de la autonomía universitaria, hecho suficientemente conocido para que aquí abundemos mayormente. Sólo nos referiremos a un efecto de la autonomía universitaria, que tuvo resultados negativos para la administración pública, particularmente para su cultivo y enseñanza. En octubre de 1920 había sido creada la Escuela de Administración Pública y, hasta el momento, era una preocupación del gobierno fortalecerla. Pues bien, en 1929, año de la autonomía, la Escuela de Administración Pública era una institución dependiente de la Universidad Nacional, en tanto que la

⁷⁹ Hay un valioso testimonio de estos trabajos de reforma administrativa, a saber, el *Informe de labores* de la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: 1927-1928. El Informe se publicó en este último año.

Escuela Superior de Comercio y Administración dependía de la Secretaría de Educación Pública. En la Ley Orgánica de la Universidad, artículo transitorio primera fracción "C" se declara la fusión de ambas escuelas, para constituir desde entonces a la Facultad de Comercio y Administración. El resultado de este hecho fue que la tradición de la enseñanza independiente de la administración pública quedó suspendida y con ello su cultivo como disciplina científica sufrió un retraso irreversible, y, con todo ello, perdió la posibilidad que la propia administración pública pudiera contar con una institución adecuada para la formación de sus servidores.

Con Ortiz Rubio (5 feb 1930-3 sep 1932) la organización administrativa permaneció inalterada. Dentro de la administración de la vida económica y con base en el Primer Congreso Nacional de Planeación de 1930 en el cual se presentaron 56 ponencias—, fue promulgada la Ley de Planeación General de la República y, para aplicarla, se creó a la Comisión Nacional de Planeación. También en este año se creó el Banco del Trabajo y la Comisión Nacional de la Moneda. Esta última surgió para organizar y controlar el mercado cambiario, así como la situación monetaria interna. Al año siguiente se formó el Banco Nacional de Crédito Agrícola, cuyas funciones, como otros bancos de fomento, se extendía a la administración de la vida social, pues también a él le tocaba la organización económica de los ejidos.

Un proyecto interesante concebido en esta época fue la conversión de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo en una dependencia administrativa exclusivamente ligada a los problemas económicos, por lo cual se pensó en la creación de un Departamento del Trabajo. Sin embargo, el proyecto floreció hasta el periodo presidencial siguiente.

Un paso significativo con relación a la profesionalización del servidor público fue la expedición de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Agrarios, adscritos a la Secretaría del ramo, y cuyo objeto era el de frenar los abusos que éstos cometían con los solicitantes de sus servicios.

Otro proyecto de interés fue el establecimiento de una especie de organismo descentralizado, denominado Sociedad Nacional de Seguros contra Accidentes del Trabajo. Existía entonces una preocupación por las condiciones reinantes en la jornada de trabajo, por lo que se pensó que la nueva sociedad podría proteger a la fuerza de trabajo estableciendo efectivamente su valor, reduciendo la carga de trabajo y asegurando a los trabajadores contra la insolvencia de los patrones. La Sociedad estaría basada en la Ley del trabajo y sería, a decir de Ortiz Rubio, "una empresa fuerte, seria y verdaderamente nacional". Sin embargo, su punto débil era que, una vez que estuviera funcionando con normalidad, se entregaría a la dirección de los industriales, lo que venía a significar, al final de cuentas, que el rebaño se entregaba a los lobos. Tampoco sabemos nada del destino de este proyecto.

Tal como lo hemos venido observando, los gobiernos de la Revolución

estuvieron preocupados especialmente por la situación precaria de la vida de las comunidades indígenas. Esto motivó el establecimiento de la Comisión de Investigaciones Indias, que comenzó a funcionar en Michoacán.

De los tres gobiernos que comprenden el Maximato, el más activo fue el de Abelardo Rodríguez (4 sep 1932-30 nov 1934). También durante su gestión hay alteraciones en la organización administrativa: *Secretarías*: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Industria y Comercio (Economía Nacional desde dic. de 1932), Educación Pública. *Departamentos*: Salubridad Pública, Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, Del Trabajo, Agrario, Contraloría (desaparecida dic. de 1932), Distrito Federal. *Procuradurías*: General de la República, General de Justicia del Distrito y Territorios Federales.

También Rodríguez puso el acento en la administración social, para la cual fue formulado un proyecto de ley sobre el seguro social y uno más sobre un Instituto de Investigaciones sobre el Trabajo, al cual se le encargarían tareas tales como la psicotecnia del trabajo, el régimen de salarios y la reeducación profesional del obrero. Tampoco, como otros casos, sabemos del destino de ambos proyectos.

Desde que en 1917 se formularon dos leyes de secretarías de Estado, la administración pública no había tenido una alteración global en su organización. En abril de 1934 el organismo del Estado sufrió importantes modificaciones, que nacieron de la expedición de una nueva ley de secretarías de Estado.⁸⁰ Antes, sin embargo, el proyecto concebido por Ortiz Rubio cuaja durante el periodo presidencial de Abelardo Rodríguez, al establecerse la Secretaría de la Economía Nacional en diciembre de 1932, a la vez que se forma el departamento del Trabajo. También es creado el Departamento Agrario en enero de 1934. Finalmente, hay que consignar que la Contraloría desaparece en diciembre de 1932, en tanto que el departamento de la Estadística Nacional se convierte en una Dirección General de la Secretaría de la Economía Nacional.

Debemos poner el acento en que, según información vertida por el propio Abelardo Rodríguez, la Nacional Financiera fue establecida durante su periodo de Gobierno, precisamente el 31 de agosto de 1933, y que fue concebida originalmente como una institución nacional de crédito.⁸¹ También en este año se estableció la Comisión del Salario Mínimo, y el 20 de enero de 1934 se formó la Comisión Federal de Electricidad y las cooperativas de consumidores de energía eléctrica.

⁸⁰ Ley de Secretarías, Departamentos Administrativos y demás dependencias del ejecutivo federal, de abril 6 de 1934.

⁸¹ Tanto en el *Manual de organización del gobierno federal*, volumen II: *Organismos descentralizados y empresas de participación estatal*, de 1974; como el *Manual de organización de la administración pública paraestatal*, volumen IV, de 1977, se menciona como fecha de creación de la Nacional Financiera el 30 de junio de 1934, es decir, durante el periodo de gobierno de Lázaro Cárdenas.

Asimismo, en este periodo hubo un significativo progreso hacia la profesionalización del servicio público, por medio del Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil del 2 de abril de 1934. El Acuerdo define al servicio civil, se crean comisiones para el mismo, se establecen los procedimientos de ingreso al servicio público, se señalan los procedimientos para las vacaciones, licencias, permisos, recompensas, ascensos, sanciones y despidos. El Considerando del Acuerdo constituye una pieza de valor administrativo, que no podemos dejar de comentar. Señala que

Uno de los propósitos fundamentales de nuestro movimiento revolucionario, atento a las necesidades palpables de nuestro país, fue el de reivindicar los derechos de las clases trabajadoras oprimidas y explotadas por las absorciones irracionales, estancadoras y antipatrióticas del capitalismo organizado en México a fines del siglo XIX y reforzado, en sus tendencias, en los años inmediatamente anteriores a la insurrección que echó por tierra los regímenes de la dictadura y la usurpación... el obrero, el trabajador en general, es factor de primera importancia en el desarrollo de la vida pública, y a su mejoramiento físico, a su elevación espiritual y a la prolongación de su vida, deben concurrir en forma eficaz todos los órganos de la sociedad civil constituida políticamente, a través de las normas que el Estado señale en su interpretación positiva del bienestar público... una clase social laborante, la de los servidores del poder público, no quedó incluida en la legislación garantizadora de los derechos; pero el legislador de 1931, al expedir la Ley Federal del Trabajo, no olvidó a dicha clase social, cuando en el artículo segundo del Ordenamiento dijo: las relaciones entre el estado y sus servidores se regirán por las relaciones del servicio civil que se expidan; y ese precepto fue una promesa solemne hecha al país... está vigente en todo su alcance el precepto constitucional que faculta al Presidente para nombrar y remover libremente a todos los funcionarios y empleados de la administración, cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo por la Constitución o en las leyes... a mis personales inclinaciones y principios repugna hacer uso omnímodo de ella, y a ese se debió que, desde septiembre de 1932, días después que asumiera la presidencia de la República, instruyera a todos los jefes de las dependencias del Ejecutivo para que los empleados de la administración no fueran removidos sino con una causa a todas luces justificada. Estimo que ha llegado para mí la oportunidad de iniciar el cumplimiento de un principio revolucionario... que propicie a la nueva administración el estudio de los problemas que lleva en su entraña la implantación del Servicio Civil y la formulación de su ley respectiva.⁸²

⁸² Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, considerando, del 2 de abril de 1934. El Acuerdo estuvo vigente hasta dar comienzo el periodo gubernamental de Lázaro Cárdenas. Lucio Mendieta y Núñez habla sobre este acuerdo: "a partir de la Revolución empieza a tomar forma, en México, una gran inquietud burocrática ante los frecuentes cambios de gobierno que traían consigo desplazamientos, a veces en masa, de empleados públicos. El movimiento obrero en defensa de los derechos del trabajo frente al capital, la expedición de leyes protectoras de la clase asalariada, en comparación con la cual el empleado público aparecía en absoluto desamparo no obstante la similitud de situaciones de hecho, pues no puede negarse que el servidor del Gobierno es, en cierto modo, un asalariado; la gran amplitud y profundidad y la divulgación de los estudios y discusión que en

Tal como se expresa claramente, por voz del propio Rodríguez, el Acuerdo es la concertación de reglas del juego que determinarán las relaciones entre el Estado y sus servidores, en una época en la cual el funcionario público ha sido considerado finalmente como lo que es en sustancia: un trabajador.⁸³

Sin embargo, sería en el sexenio cardenista en el cual los trabajadores, y con ellos los servidores del Estado, cuando obtendrían sus máximos logros históricos como clase social reinvindicada.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA ÉPOCA DE CÁRDENAS

Si un periodo presidencial ha sido decisivo para la formación de la administración pública mexicana, tanto para la época de la Revolución, como para la que le sigue, hasta nuestros días, es el sexenio gubernamental de Lázaro Cárdenas. Bien puede decirse que, además de haber sido la cúspide del ejercicio del poder presidencial en México, el periodo cardenista consiste en la época primordial de las grandes instituciones administrativas del México moderno.⁸⁴

En su discurso de toma de protesta encontramos, en uno de los párrafos, la esencia de lo que será su régimen gubernamental: "sólo el Estado tiene un interés general, y, por eso, sólo él tiene una visión de conjunto. La intervención del Estado, ha de ser cada vez mayor, cada vez más frecuente y cada vez más a fondo". Y, en efecto, así fue tal como lo podremos constatar enseguida, tanto en lo que se refiere a la intensidad de la actividad estatal, como en lo relativo a los cambios en el organismo del Estado. Secretarías: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina (Defensa Nacional a partir de nov. de 1937),

Europa se desarrollaron sobre el problema de las relaciones entre el Estado y sus servidores; todo esto se fue concretando en un movimiento ideológico en favor del empleado público, hasta culminar, durante el gobierno del general Abelardo Rodríguez, en el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil que es el antecedente inmediato del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión". *La administración pública en México*, pp.150-51.

⁸³ Durante los gobiernos revolucionarios hubo dos organizaciones sindicales de servidores públicos. Una era la Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAP), fundada el 5 de junio de 1922, y que estaba encabezada por conspicuos miembros del gobierno. La otra, más independiente que la CNAP, era la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales (AMEO), fundada el 12 de mayo de 1924. Ambas, sustancialmente, perseguían el mismo propósito: el establecimiento del Servicio Civil. En este sentido, el Estado y sus servidores coincidían en este punto fundamental de lograr la profesionalización del servicio público. Al respecto ver los documentos sobre ambas, señalados en la bibliografía de este ensayo.

⁸⁴ Sobre la administración pública en la época de Cárdenas, existe un valioso libro publicado en 1936. Fue elaborado por José Mijares Palencia y se titula *El gobierno mexicano: su organización y funcionamiento*. Más recientemente, la obra de Stephen Goodspeed, *El papel del Jefe del Ejecutivo en México*, cap. VI (*Problemas Agrícolas e Industriales de México*, núm. 1, vol. VII), tiene una buena semblanza de la administración cardenista. Naturalmente, la obra *Méjico a través de los informes presidenciales: la administración pública*, tomo 5, vol. 4, pp. 103-165, es esencial para el examen del periodo gubernamental cardenista.

Economía Nacional, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Educación Pública; *Departamentos*: Salubridad Pública, Del Trabajo, Agrario, Asistencia Pública, Distrito Federal, Forestal y de Caza y Pesca, Educación Física, Asuntos Indígenas, Marina Nacional, Prensa y Publicidad (Publicidad y Propaganda a partir de julio de 1937), Turismo, Ferrocarriles, Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, Asistencia Social Infantil; *Procuradurías*: General de la República, General de Justicia del Distrito y Territorios Federales.

Tal como se puede observar, la actividad del Estado mexicano en la época de Cárdenas provocó que, ni antes ni después, su organismo sufriera tantas y tan variadas alteraciones, particularmente en lo relativo a los departamentos administrativos. Todavía más, esta época es en la cual, como caso excepcional, fueron expedidas dos leyes de secretarías de Estado, en 1935 y 1939, respectivamente.

La administración de la vida social fue tan intensa como la administración de la vida económica. Nunca las clases trabajadoras, ni antes ni después, recibieron tanto apoyo de la administración pública, e incluso se dio el caso que estas clases colaboraron en la administración del Estado, particularmente en los ferrocarriles nacionales. Uno de los campos mas atendidos por la administración pública fue el de las comunidades indígenas y en apoyo de las cuales se formó en 1936 el Departamento de Asuntos Indígenas. Las tareas del Departamento eran dos: coordinar las diversas dependencias de la administración pública en ayuda de los grupos indígenas y gestionar todo lo relativo a sus intereses.

En 1935 fue eliminado el Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, en tanto que en este mismo año surgía una importante entidad autónoma del México moderno: la Compañía Productora e Importadora de Papel, S. A. (PIPSA), cuya misión era la de regular el precio del papel y con ello, una vez que lo abarataba, fomenta la producción de libros y periódicos, promoviendo con ello la difusión de la cultura.

También la administración de la vida intelectual fue una gran preocupación de Cárdenas, y en lo particular la educación socialista, cuya implantación había sido anunciada en el discurso de toma de protesta como presidente de la República. Pensaba que, por medio de la educación socialista, la vocación de los estudiantes se identificaría con las aspiraciones del proletariado. Y, en efecto, en diciembre de 1935 la Comisión Técnica Consultiva de la Secretaría de Educación Pública se transformó en el Instituto de Orientación Socialista, cuya misión era la de dictar las normas relativas a la educación socialista. Inclusive, en provincia se habían establecido 17 institutos de este género.⁸⁵

Dentro del marco de la administración de la vida económica, una gran novedad fue la creación del Departamento Forestal y de Caza y Pesca, el

⁸⁵ En el libro de Mijares Palencia, ya citado, pp. 170-172, es reproducido un discurso del secretario de Educación Pública cardenista, Gonzalo Vázquez, donde hace una apología de la educación socialista, que bien vale una lectura.

cual, entre otras actividades, debía favorecer la explotación de los bosques por parte de las comunidades indígenas y los ejidatarios. De otra parte, debía velar porque la explotación forestal fuera racional y, por extensión, cuidar el medio ambiente. También, con relación a los ejidatarios, se estableció el Banco Nacional de Crédito Ejidal en diciembre de 1935 para apoyarlos con créditos refaccionarios, de avío y de otros géneros, pero no en condiciones puramente bancarias, sino, a decir de Cárdenas, como "un servicio que la colectividad está obligada a prestar en beneficio de la clase social campesina".

La administración de la vida económica en los gobiernos de la Revolución puso, tal como lo hemos apreciado, gran interés en la explotación petrolera. Cárdenas mismo formó en enero de 1935 a la empresa Petróleos de México, con capital plenamente mexicano, y de la cual el Gobierno controlaba el 51% de las acciones. Con esta empresa autónoma, el Estado daba un paso adelante hacia el control del petróleo, como elemento estratégico de la economía nacional.

En el año 1936 vio nacer varias e importantes instituciones administrativas: Banco Nacional de Comercio Exterior, Departamento de Educación Física, Departamento de Turismo, Almacenes Nacionales de Depósito, el Consejo Nacional de Educación Superior y de la Investigación Científica.

La administración de la vida social fue intensamente promovida durante el sexenio cardenista. Tomando como base el censo de 1930 y las estadísticas del quinquenio 1929-1933, se desarrolló el proyecto de establecer el seguro social e inclusive en 1936 se elaboró el proyecto de creación del Instituto de Seguros Sociales. Para el beneficio de las clases populares se formó el Instituto de la Alimentación Popular, y por su parte el Departamento de Asuntos Indígenas en 1936 organizó a las masas ejidales como auxiliares del ejército y a las mujeres campesinas en ligas de defensa nacional, así como en comités de educación y las preparó para luchar contra el alcoholismo. El Departamento tenía, además, funciones educativas, sanitarias y económicas, en el seno de las comunidades indígenas. Paralelamente, el Departamento de Educación Física dedicaba su atención al mejoramiento físico y cultural de la población, combatía todo tipo de vicios y procuraba la formación del carácter de la juventud. También el Banco de Crédito Agrícola tenía funciones de administración social, en especial con relación a los pequeños agricultores. Al mismo tiempo, se encargaba de la colonización de distritos de riego y a la promoción de la venta, fraccionamiento y colonización de predios rústicos. Finalmente, aportaba créditos ganaderos para favorecer el desarrollo de la industria pecuaria.

Tal como lo pudimos observar, la banca de fomento cardenista tenía una óptica social del crédito. Con este criterio se formó el Banco Nacional Obrero para el Fomento Industrial, cuyas responsabilidades se encaminaban al impulso de la industrialización del país, especialmente proporcionando crédito a las empresas formadas y administradas por

trabajadores, así como a las cooperativas. También apoyaba a los ejidatarios para la industrialización de sus productos, tal como ocurrió con el establecimiento del Ingenio Ejidal Zacatepec.

Teniendo como antecedente la formación de la Comisión Federal de Electricidad, en el periodo presidencial precedente, ésta quedó constituida en 1937 para fortalecer a la industria eléctrica nacional. Al año siguiente, 1938, el petróleo pasó a manos de la nación y con ello el Estado mexicano se fortaleció extraordinariamente. En 1939 se formó el Departamento de la Marina Nacional, concentrando en su seno todos los asuntos del ramo, tanto en lo militar, como en lo mercantil y pesquero.

La administración pública en este periodo presidencial fue extraordinariamente activa. Cárdenas fue capaz, en sus seis años de gobierno, de reformarla cuando fue necesario, acrecentando o disminuyendo su dimensión cuando la situación así lo exigió. Se preocupó asimismo de asuntos sustancialmente cualitativos, tales como los referentes al carácter de las dependencias centralizadas de la administración pública, a las cuales las leyes de secretarías de Estado de 1917 y 1934 sólo conferían el despacho de los negocios, en tanto que la Ley de 1935 les agregó "el estudio y la planeación de la política de conjunto, así como "el promover y el gestionar lo conducente";⁸⁶ es decir, se acentuó su carácter político y el estatuto de colaboradores de sus titulares, con relación al Jefe del Ejecutivo.

Tal como lo hemos apreciado, fue el sector de los departamentos administrativos donde ocurrieron la mayoría de los cambios en la organización del Estado. Así, en tanto el Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares desaparecía, en su lugar nacían el Forestal y de Caza y Pesca, el de Asuntos Indígenas y el de Educación Física; y cuando lo dictó la ocasión, las nuevas instituciones administrativas también fueron suprimidas. Ocurrió así con el Departamento de Publicidad y Propaganda, nacido el 31 de diciembre de 1936. Sus tareas eran las relacionadas con la publicidad y la propaganda oficiales, dirigir las publicaciones oficiales del Gobierno, emitir la información oficial para la prensa nacional y extranjera, así como a las agencias cablegráficas e informativas, a las autoridades civiles y militares y a los representantes mexicanos en el extranjero. También daba servicio de propaganda a los diarios mexicanos y extranjeros, y de publicidad y propaganda, tales como libros, folletos y similares. Sus actividades se extendían a la edición de películas cinematográficas, de propaganda, informativas y educativas, y dirigir las radiodifusoras pertenecientes al Gobierno. Con este departamento el Estado contaba con la institución administrativa adecuada para fijar, ejecutar y controlar a la política gubernamental de comunicación social. El Departamento también supervisaba y reglamentaba la publicidad y la propaganda privadas, realizadas por medio de radiodifusoras

⁸⁶ Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 31 de diciembre de 1935, art. 1. *Méjico a través de los informes...*, tomo 5, vol. 4, pp. 201-213.

particulares, así como aquella que se expresaba en forma escrita o se hacía por medio del teatro. Al nuevo departamento le correspondía la administración del Archivo general de la Nación, el *Diario Oficial* y los Talleres Gráficos de la Nación.⁸⁷

Caso similar es el Departamento de Asistencia Social Infantil, de brevíssima vida. Establecido el 30 de junio de 1937, este departamento⁸⁸ tenía encomendada la higiene nupcial, prenatal, de maternidad, posnatal —tanto de la madre como del niño—, infantil y escolar, así como la educación urbana, semiurbana y rural de niños hasta de 6 años. También atendía los centros pre-escolares de educación federal, así como los situados en el Distrito y los territorios federales. Unos meses después de su establecimiento, el Departamento se fusionó a la novísima Secretaría de Asistencia.

Sin embargo, quizá la institución administrativa más interesante en la época de Cárdenas fue la Administración Nacional Obrera de los Ferrocarriles. En 1935 fue establecido el Departamento de los Ferrocarriles Nacionales de México, el cual, además de la operación y administración de éstos, se encargaba de la construcción, mantenimiento y vigilancia de las vías férreas. Pero en abril de 1938 el Departamento se transformó en la Administración Nacional Obrera de los Ferrocarriles, que adquirió el carácter de corporación pública descentralizada, hasta que fue suprimida durante el sexenio de Ávila Camacho. Dentro de su curiosa mixtura de organismo descentralizado de Estado, pero bajo la gestión directa de los trabajadores, la Administración Nacional Obrera ha sido uno de los grandes experimentos de la concertación administrativa entre el Estado y los trabajadores, para la conducción de un servicio público. A la cabeza de la Administración se encontraba un Consejo formado por siete personas nombradas por el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros, que permanecían dos años en su cargo y eran removibles en todo momento, pero reelegibles. Una de sus competencias principales, era que el Consejo estaba facultado para nombrar al director general. Parece que la Administración adquirió un carácter quasi-estamental, favoreciendo sólo a la alta jerarquía sindical o al menos esto se arguyó para suprimir su organización obrera y ser absorbida plenamente por el Estado en el sexenio siguiente.⁸⁹

En 1939, por efecto del bloqueo internacional contra México por moti-

⁸⁷ Ver el Decreto que reforma la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1935, creando el Departamento de Publicidad y Propaganda. *Méjico a través de los informes...*, tomo y volúmenes citados, pp. 235-237.

⁸⁸ Ver Decreto que adiciona a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1935, creando el Departamento de Asistencia Social Infantil. *Méjico a través de los informes...* tomo y volumen citado, pp. 239-243.

⁸⁹ Esta hipótesis es sostenida por Patton Glade como causa de la supresión de la Administración Obrera. Ver su obra *Las empresas gubernamentales descentralizadas* (en *Aportes al conocimiento de la administración federal: Autores extranjeros*), pp. 472-75. Recomendamos al lector que lea la Ley que crea la Administración Nacional Obrera de los Ferrocarriles, incluida en *Méjico a través de los informes...*, tomo y volumen citados, pp. 337-341.

vo de la expropiación petrolera, Cárdenas realizó un radical ajuste organizativo en la administración pública que deriva en la expedición de una nueva ley de secretarías y la eliminación de cuatro departamentos: Prensa y Publicidad, Forestal y de Caza y Pesca, Asuntos Indígenas y Educación Física.⁹⁰ Sin embargo, el régimen cardenista ha legado a otra importante institución administrativa: el Instituto Nacional de Antropología, así como el paso más vigoroso para la profesionalización del servicio público, por medio de la expedición del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El Estatuto desechó la terminología en uso, es decir, no se refiere al servicio civil, aunque ciertamente es el paso hacia su consolidación. El Estatuto define al trabajador del Estado, sea en el Ejecutivo, Legislativo o Judicial, separa a los trabajadores de confianza de los de base, dando su protección sólo a los últimos. La burocracia de base conquista el derecho de permanencia, la seguridad en la carrera y los sistemas de promoción. Se reconoce a los trabajadores el derecho a la sindicalización —que queda controlado por el Estado— e inclusive el derecho a huelga, bajo ciertas condiciones y requisitos.⁹¹ Como complemento del Estatuto, se expidió la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados, y en la cual se establecen los delitos que se les pueden imputar y los castigos a que se pueden hacer acreedores.

Tal como se puede observar, el núcleo de la moderna administración pública mexicana se formó en la era cardenista. Muchas de sus instituciones, como Petróleos Mexicanos o la Comisión Federal de Electricidad, siguen siendo puentes no sólo de la administración gubernamental, sino del país entero.

LA ACTIVIDAD DEL ESTADO EN EL PERÍODO REVOLUCIONARIO

Tal como lo hemos apreciado a lo largo de esta exposición, los cambios producidos por el movimiento revolucionario dieron como resultado la

⁹⁰ Esta reorganización integral de la administración pública se plasmó en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de dic. 30 de 1939. Ver *Méjico a través de los informes...*, tomo y volumen citado, pp. 303-316. La reorganización consistió en una drástica disminución de las dependencias administrativas, particularmente los departamentos. De los cuatro departamentos administrativos suprimidos, a saber, Prensa y Publicidad, Forestal y de Caza y Pesca, Asuntos Indígenas y Educación Física, Mijares Palencia nos ha dejado constancia de los trabajos de los tres últimos, pp. 227-245 de su obra citada.

⁹¹ El Estatuto fue precedido por el Proyecto de Ley del Servicio Civil, elaborado en 1935 en el seno del Partido Nacional Revolucionario, particularmente por Andrés Serra Rojas, Enrique Landa Berriozábal, Francisco H. Matar, Luis Bobadilla y Ernesto P. Uruchurtu, así como Lucio Mendieta y Núñez, a la sazón director del Instituto de Estudios Sociales del PNR, donde se fraguó directamente el proyecto. El dato se encuentra en la obra *La administración pública en Méjico*, de Lucio Mendieta y Núñez, p. 151. Más adelante, p. 169, expone una controversial opinión sobre el Estatuto: "durante el Gobierno del general Lázaro Cárdenas se expidió el 'Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión', ordenamiento muy defectuoso desde el punto de vista técnico, contrario a la doctrina jurídica y a los

formación de un nuevo tipo de sociedad: industrial y urbana, que los propios gobiernos revolucionarios estuvieron empeñados en fortalecer. El crecimiento, diversificación y ampliación de las esferas de vida de la sociedad civil, ocurrió en buena parte por efecto de la actividad del Estado, de modo que el propio Estado intensificó magnamente su actividad y con ello su organismo. Todo lo anterior produjo que, entre 1917 y 1940, las instituciones sociales, políticas, económicas, culturales y administrativas del México contemporáneo, fueran creadas en este periodo.

En 1917, la administración de la vida personal se comenzaba a perfilar, al paso que el régimen capitalista de producción no soslayaba, como una de sus bases, el individualismo. Por su parte, el Estado circunscribía su actividad poblacional al aspecto meramente migratorio, pero en 1934 la administración de la vida física individual tendió a desenvolverse en aspectos demográficos, de colonización y condición civil de los habitantes del país. El Estado asumió plenamente, por medio de la Secretaría de Gobernación, la administración de la migración, la repatriación, la administración interna de la población, los aspectos migratorios de la colonización y lo relativo a la naturalización. La actividad estatal en materia demográfica se amplió a la colonización en 1935, cuando la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Agricultura y Fomento compartieron esta materia, y la primera fue facultada para intervenir en asuntos relativos al turismo.

Por cuanto a la administración de la salud pública, y más en lo particular a la salubridad, debemos recordar que en 1917 fue establecido en el Departamento de Salubridad Pública para encargarse de todo lo incumbente a esta materia. La importancia de esta dependencia fue patente, por lo que en 1934 se ampliaron sus competencias a la higiene industrial, el combate a los vicios sociales que merman la salud, la preservación de la vida y la salud de los trabajadores del campo y la ciudad, la higiene en general en la República y los institutos responsables del cuidado de la higiene. El Estado revolucionario, entonces, con un ánimo francamente activo —o intervencionista, según algunas doctrinas económicas—, no dejaba de hacer sentir su presencia ahí donde sentía que estaba el interés público. Así, ocurrió que en 1935 el Departamento de Salubridad Pública tomó cartas en la higiene veterinaria, cuando ésta tenía relación con la salud humana por medio de los alimentos.⁹² En 1934 otro departamento,

intereses de la Patria. Es la expresión de un momento político en el que se advierte el dominio de doctrinas extremistas mal digeridas y de líderes obreros".

⁹² De los tres departamentos administrativos creados en abril de 1917: Judicial, Universitario y Salubridad Pública, es decir, de los tres departamentos primigenios, sólo el último sobrevivió a todos los cambios, hasta fusionarse con la Secretaría de Asistencia para formar con ella la Secretaría de Salubridad y Asistencia, hoy Secretaría de Salud. Su vida fue larga, pues abarcó de 1917 a 1940, fue el departamento administrativo más longevo. Hay dos interesantes testimonios de sus labores: el primero es un documento en forma de memoria, titulado *El Departamento de Salubridad Pública de México*, editado por el propio departamento en 1930. El otro testimonio es el libro *El gobierno mexicano*, de José Mijares Palencia, cuyo capítulo XII está dedicado al examen del Departamento de Salubridad Pública.

el del Trabajo, también estaba facultado para intervenir en la materia sanitaria, particularmente en lo relativo en la higiene industrial. En 1937, tal como lo pudimos apreciar, fue establecido el Departamento de Asistencia Social Infantil, al cual también se le encomendaron tareas sanitarias, particularmente referentes a la higiene prenupcial, prenatal y posnatal, tanto de la madre como del infante, así como la higiene infantil y pre-escolar. Una vez que fue creada la Secretaría de Asistencia Pública, las funciones sanitarias del desaparecido Departamento de Asistencia Social Infantil, pasaron a ésta.

La administración de la vida intelectual tuvo un gran desarrollo durante la etapa revolucionaria. Bastaría con que señalaramos la creación de la Secretaría de Educación Pública y el Instituto Politécnico Nacional, el logro de la autonomía universitaria y la formación del Instituto Nacional de Antropología. Pero vale la pena que nos extendamos algo más hablando de la actividad administrativa de la SEP desde 1921, cuando le tocaba el cuidado de los asuntos relativos a la Universidad Nacional, la extensión universitaria, las bibliotecas y la educación de los indígenas. En 1934 sus ramos se extendieron a la educación pre-escolar, primaria, secundaria, normal, técnica, superior, física y artística, e inclusive, la educación que se ejercía por medio de la beneficencia privada. En colaboración con la Secretaría de Agricultura y Fomento, también atendía la educación agrícola. Finalmente, la SEP también tenía la dirección técnica de todas las escuelas dependientes del Estado, a excepción de aquellas otras conducidas por otras dependencias federales. Por su parte, el Departamento de Asistencia Social Infantil fue facultado para encargarse de la educación urbana, semi-urbana y rural, de niños hasta de seis años de edad, facultad que comprendía a toda la República. Desde 1935 la educación física había estado encargada en el Departamento de Educación Física, el cual, al desaparecer en 1939, cedió sus funciones a la Secretaría de Educación Pública. Del mismo modo, una vez que fue constituida la Secretaría de Asistencia Pública, ésta recogió las funciones educativas encomendadas al extinto Departamento de Asistencia Social Infantil.

Con relación a la vida cultural, tan cuidada por los gobiernos revolucionarios desde los tiempos de Carranza, ésta tendió a concentrarse en la Secretaría de Educación Pública, a la que tocaba el cuidado del patrimonio arqueológico, artístico y cultural, así como el teatro, las bellas artes y la música. Estas materias fueron conservadas por la SEP hasta 1940.

La administración de la vida personal, integrada por las administraciones de la vida física individual, de la salud pública y de la vida intelectual, fue una de las grandes preocupaciones de los gobiernos de la Revolución. Sin embargo, una de las preocupaciones de estos gobiernos como de la Revolución en sí, fueron las clases populares y por tanto la administración por excelencia fue la administración de la vida social.

Los gobiernos revolucionarios estuvieron empeñados en dar satisfacción a las demandas de las clases populares, pues estas demandas habían sido en buena medida el origen de la propia Revolución. En este sentido,

en contraste con la administración de la vida personal, los gobiernos revolucionarios se empeñaron por desenvolver la vida de las clases populares como clases, es decir, en colectividad, con independencia de la individualidad de sus integrantes. Ello dio origen a variadas prácticas administrativas y por ende al nacimiento de diversas instituciones, encaminadas a la finalidad mencionada.

Debemos apuntar que una de estas prácticas administrativas consistió en la administración de la vida social, es decir, en la administración de los aspectos colectivos de las clases populares como tales, más en lo particular la administración del bienestar social y la administración asistencial. En 1917 no se considera, ni en abril ni en diciembre, a la administración del bienestar social. Ésta nace, de hecho y de derecho, en 1934, cuando el Departamento del Trabajo —creado en 1932— es facultado para atender tres importantísimas materias: la seguridad social, la previsión social y la seguridad industrial, materias que conservó hasta 1940. Por su parte, la materia del trabajo tuvo también un desarrollo importante. Como lo hemos observado páginas atrás, la materia laboral inspiró la creación de un Departamento del Trabajo en la época de Madero y en 1917 esta materia era un ramo de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, particularmente en lo relativo a huelgas y registro de asociaciones obreras. Con el nacimiento del Departamento del Trabajo, en 1934 éste fue facultado para atender, además de los asuntos mencionados, los contratos de trabajo, prevención de conflictos obrero-patronales, mediación en conflictos declarados y encargo de los tribunales de conciliación. En 1935 se le encomendó la aplicación de la Ley Federal del Trabajo, así como el registro de las asociaciones patronales, tareas que conservó hasta 1940.

Otro campo de la administración de la vida social, a saber, el de la administración asistencial, que se refiere al cuidado de ciertos aspectos de la condición de clase de las clases populares, también atrajo el cuidado de los gobiernos de la Revolución. Estos aspectos son la asistencia social, la asistencia pública y la readaptación social. La línea divisoria entre la asistencia social y la asistencia pública parece borrosa, pero no lo es tanto, pues la segunda dedica sus esfuerzos a atender a los desvalidos en general, en tanto que la primera se empeña en atender a grupos especiales de la sociedad. Tal es el caso del Departamento de Asistencia Social Infantil, cuyas tareas se encaminaban a la administración de clínicas preprenupciales, prenatales y maternales, las casas de cuna, hogares infantiles y jardines de niños, a proporcionar provisiones de leche, a administrar casas para niños e internados de infantes bajo la tutela del Estado, y finalmente, a la previsión social de niños hasta de seis años de edad. Estas funciones pasaron, en lo general, a la Secretaría de Asistencia Pública, en la cual se fusionaron ambos tipos de asistencia.

La asistencia pública es materia que entraña el cuidado de los menesterosos y necesitados, en su mayoría provenientes de las clases populares, y que con motivo de la aceleración de los procesos industriales de la sociedad mexicana se hizo más intensa, debido a la intensificación del pau-

rismo. Tradicionalmente la asistencia pública había sido tarea de los gobiernos locales, por lo que en 1939 la Secretaría de Asistencia Pública atendía al Distrito y los territorios federales, aunque mantenía una relación de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas. Esta secretaría tenía a su cargo la organización, vigilancia y control de los establecimientos de la beneficencia privada. Asimismo, sostenía y administraba hospitales, dispensarios y consultorios de asistencia pública, así como escuelas, colegios, internados, casas/taller y centros educativos de asistencia pública, asilos, casas para ancianos, hospicios, dormitorios, comedores públicos y centros asistenciales para niños, establecimientos de readaptación profesional y social, y de terapia social. Se dedicaba, en suma, a la atención de la mendicidad, la miseria y el desempleo.

Finalmente, la readaptación social había sido considerada una materia estatal importante desde 1917, cuando a la Secretaría de Gobernación se le encomendó la custodia de los reos federales y lo relativo a los indultos y las amnistías. En 1934 se incrementaron sus tareas significativamente, pues se le encargó la defensa y la prevención social de la delincuencia, los tribunales para menores en el Distrito Federal, las escuelas correccionales, reformatorios, casas de orientación, sanatorios para anormales en el Distrito y territorios federales. También se encargó de las colonias penales y la dirección técnica de la penitenciaria del Distrito Federal. Estas actividades no variaron mayormente, hasta 1940.

La administración de la vida económica, finalmente, fue para los gobiernos de la Revolución una de las preocupaciones que más atrajo su atención. Durante el periodo aquí estudiado, existió un equilibrio en la política económica con respecto al campo y la ciudad, pero con la tendencia a favorecer la industrialización en ambos. Todo el poder económico del Estado se forjó en esta época, pues la moneda, el petróleo, la electricidad, la banca de fomento, los ferrocarriles, la industria "paraestatal" y otros aspectos principalísimos de la economía pasaron al dominio del Estado, que se amparó en su tradición intervencionista secular y en el Artículo 27 Constitucional. A partir del célebre Ministerio de Fomento, nacido en 1853, y que concentró toda la política económica del Estado, hasta los tiempos de Porfirio Díaz, el Estado mexicano no ha dejado de estar presente hasta en los más recondidos procesos de la vida económica. Ello provocó el nacimiento de dependencias que, junto a la Secretaría de Hacienda, han tenido un signo fundamentalmente económico: Comunicaciones y Obras Públicas, Agricultura y Fomento, Industria y Comercio y otras más, que junto con una variedad de entidades económicas autónomas, han forjado el poderío económico del Estado.

Su política económica, sin embargo, aunque lo ha llevado a obtener un poderío significativo, ha tenido sin embargo como finalidad desarrollar un proyecto de capitalismo industrial en gran escala, proyecto en que los gobiernos de la Revolución se comprometieron intensamente. Ciertamente el proyecto capitalista de los régimen revolucionarios siguió vías bien distintas a los modelos clásicos, pues la industrialización fue diri-

gida por el Estado, en tanto que los capitalistas trabajaron bajo su protección. No obstante, se ensayaron otros métodos de producción económica, tales como las empresas obreras, las cooperativas y la producción ejidal, intentándose con ello diversificar las vías de acceso al capitalismo moderno. El resultado, hasta 1940, fue que el Estado se fortaleció extraordinariamente adquiriendo características que algunos polítólogos denominaron de capitalismo de Estado, en tanto que otros identificaron como bonapartismo y otros más como cesarismo moderno. Una paradoja se dio, al final de cuentas, pues la clase propietaria de los medios de producción demanda ahora un lugar más comodo en la vida económica y un recogimiento de la actividad estatal en la vida productiva, el comercio y las finanzas. Ello dio paso, entre otros factores, a los gobiernos "moderador" de Ávila Camacho y sus sucesores, que se empeñaron entonces en establecer una estrategia de capitalismo clásico en el cual la empresa privada tendría el papel fundamental. Terminaba, así, la era de los gobiernos revolucionarios y comenzaba la etapa actual, la era de la posrevolución.

TERCERA PARTE

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO POSREVOLUCIONARIO

Como lo comentamos en su momento, la administración pública en el período posrevolucionario se distingue por dos elementos esenciales: primero, por el proyecto histórico de consolidar un capitalismo industrial modernizante, para el cual muchas instituciones administrativas se orientan a ello como tarea fundamental; segundo, por el mantenimiento de las instituciones administrativas con vocación de servicio colectivo —y en lo esencial popular— creadas por los regímenes de la Revolución y que le caracterizan como tal, en convivencia y complementariedad con aquellas otras destinadas al fortalecimiento del capitalismo.

PRIMERA FASE: 1940/1964

Convencionalmente hemos dividido el periodo posrevolucionario, que va de diciembre de 1940 a diciembre de 1986, en dos etapas: la primera abarca del mencionado diciembre de 1940 al 30 de noviembre de 1964, es decir, la administración pública bajo los gobiernos de Ávila Camacho, Alemán, Ruiz Cortines y López Mateos. La segunda comprende el periodo que abarca los regímenes de Díaz Ordaz, Luis Echeverría, López Portillo y cuatro años de gobierno de Miguel de la Madrid.

La administración con Ávila Camacho

La administración pública durante la presidencia de Manuel Ávila Camacho⁹³ constituye un cambio significativo con referencia a los regímenes precedentes, pues el proyecto del capitalismo industrial adquiere prioridad uno. Sin embargo, la administración centralizada —las secretarías y los departamentos— no sufrieron mayores cambios, tal como lo pode-

⁹³ Ver México a través de los informes presidenciales: la administración pública, tomo 5, vol. 5, pp. 359-428. Ver asimismo el libro de Stephen Goodspeed, *El papel del jefe del Ejecutivo en México (Problemas Agrícolas e Industriales de México)*, pp. 13-208), cap. VII; su autor realiza una semblanza de la administración pública en la época de Ávila Camacho. En esta revista se encuentra también otro trabajo de este tiempo, "Premisas históricas y tendencias del gobierno mexicano", de William Ebenstein. Lucio Mendieta y Núñez, en su libro *La administración pública en México*, cap. III, se refiere a la administración en el periodo gubernamental mencionado, subrayando las reformas a la Ley de secretarías de 1938, hechas por Ávila Camacho en dic. de 1939.

mos apreciar. *Secretarías*: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Economía Nacional, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Transportes, Educación Pública, Asistencia Pública; *Departamentos*: Salubridad Pública, Agrario, Marina Nacional (Secretaría de Marina: 30 dic. 1940), del Trabajo (Secretaría del Trabajo: 1 ene. 1941), Distrito Federal; *Procuradurías*: General de la República, General de Justicia del Distrito y Territorios Federales.

Debemos insistir en que el Estado mexicano ha tenido un desarrollo, sobre todo luego de la Revolución de 1910, que le distingue del desenvolvimiento de otros Estados, sobre todo de capitalismo industrial desarrollado. El Estado nacido de la Revolución ha debido satisfacer importantes demandas del campesinado, por lo cual el desarrollo del campo fue prioritario durante los regímenes de la Revolución, y por extensión, las instituciones administrativas pro campesinas fueron mantenidas durante la etapa posrevolucionaria. Ocurrió igual con los obreros y otras clases populares, cuyos intereses han sido también cuidados en las administraciones posrevolucionarias. Esto no constituye, de ningún modo, medidas altruistas del Estado, sino una de sus condiciones de vida, pues en su alianza con las clases populares radica su poder y su independencia con relación a la burguesía mexicana. Esto explica, pues, por qué durante el periodo ávilacamachista la administración pública se empeña en fortalecer al capitalismo y, al mismo tiempo, pero en menor medida, satisfacer los intereses de las clases populares.

Lo anterior se refleja en un hecho significativo: la conversión del Departamento del Trabajo en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, anunciada por Ávila Camacho en su toma de protesta como presidente de la República. Éste fue, sin duda, uno de los acontecimientos habidos en la administración de la vida social, pero que contrasta con la extinción en 1941 del cardenista Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, decretándose en su lugar la creación del Banco Nacional de Fomento Cooperativo. Sin embargo, se debe reconocer que durante la gestión de Ávila Camacho se dio un fuerte apoyo al movimiento cooperativista, dentro del cual cuajó en 1942 la formación de la Cooperativa Única de Trabajadores del Estado, y en junio de 1946 la institución de la Confederación Nacional de Cooperativas Sindicales de Consumo. Esto también explica, al mismo tiempo, por qué al tiempo que se fomentaba el cooperativismo se anulaban los progresos obreros como tales, como ocurrió en diciembre de 1940 con la supresión de la Administración Nacional Obrera de los Ferrocarriles Nacionales, que se convirtió en una institución puramente estatal: la Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México.

En 1941 fue reorganizada la Secretaría de Asistencia, con la idea que su Dirección General del Patrimonio de la Beneficiencia Pública integrara cabalmente su presupuesto de egresos. Con un objeto similar fue también reorganizado el Nacional Monte de Piedad. Al año siguiente, la Comisión Nacional de Alimentación estaba proyectando la organización del

Instituto Nacional de Nutriología, proyecto que se concretó en diciembre de 1944.

Dentro de la administración de la vida económica, destaca la creación en 1943 de la Dirección General de Normas, institución administrativa orientada a la conservación y difusión del sistema decimal de pesas y medidas. La nueva institución pasó a formar parte de la Secretaría de Industria y Comercio. En otra dimensión administrativa, la de la vida intelectual, fue creada la importante institución académica denominada El Colegio Nacional, dentro de la cual se congregaron los más conspicuos hombres de la alta cultura del país. También dentro de la administración de la vida personal, particularmente en la vida física individual, se formó en este mismo año el Instituto Nacional de Cardiología y en 1944 nació la Secretaría de Salubridad y Asistencia con la fusión del Departamento de Salubridad Pública y la Secretaría de Asistencia. La idea de la que surgió esta nueva institución era la de integrar las tareas sanitarias y asistenciales que estaban orientadas a la misma finalidad: el cuidado de la salud y la prevención de enfermedades. Tal como lo mencionó el propio Ávila Camacho, con esta "centralización de funciones" se consiguió, además, el abatimiento de los gastos de administración.⁹⁴

También en 1943 se emprendió la reforma del organismo del Estado, por medio de una Comisión Intersecretarial cuyas tareas nacieron de los problemas económicos derivados de la segunda Guerra Mundial. Así, la Comisión debía estudiar la forma de suprimir o reducir los servicios redundantes o innecesarios, mejorar el rendimiento de los servidores públicos, acelerar los trámites y ahorrar fondos al Erario.

Una institución importante, formada en 1945, es la Dirección General de Profesiones, destinada dentro de la Secretaría de Educación Pública a atender la normación de las organizaciones profesionales derivadas del progreso de la educación superior.

Puede concluirse que la administración pública durante el gobierno de Ávila Camacho inició el estilo propio del periodo posrevolucionario, a saber, el apoyo irrestricto al capitalismo y la conservación interesada de las condiciones de vida elementales de las clases populares.

La administración con Miguel Alemán

Durante el gobierno alemanista⁹⁵ el proyecto de desarrollo industrial se fortaleció extraordinariamente y, tal como se ha apreciado con certidumbre, México entero transitó hacia la derecha y el olvido de los grandes principios de la Revolución. La administración pública, por tanto, adquiere el tono del conservadurismo y se enfiló fundamentalmente a la

⁹⁴ *Méjico a través de los informes...*, tomo y volumen citados.

⁹⁵ Ibid, pp. 547-585. Durante el sexenio alemanista se elaboraron varios directorios del Gobierno Federal, en los que, además de informar de los nombres de los funcionarios y empleados de las dependencias administrativas, se detalla la organización de las mismas. Nosotros consultamos los Directorios de 1947, 1950 y 1951.

creación de la infraestructura del desarrollo capitalista. Su organización sufrió alteraciones de importancia, basadas en una nueva ley de secretarías de Estado y un reglamento que la detallaba. Debemos mencionar, asimismo, que en este periodo presidencial se expide —en dic. de 1947— la primera Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal.⁹⁶ La organización era como sigue:

Secretarías: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Marina Nacional, Educación Pública, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Transportes, Economía Nacional (Economía: 7 dic 1946), Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social, Recursos Hídricos, Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; *Departamentos:* Agrario, Distrito Federal, De la Industria Militar; *Procuradurías:* General de la República, General de Justicia del Distrito y Territorios Federales.

Dentro de la vida interna del Estado lo más significativo, tal como se puede apreciar en la organización administrativa, fue la creación de las secretarías de Recursos Hídricos y la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Pero, ciertamente, también se crean organismos “paraestatales” de trascendencia histórica, como el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, establecido en diciembre de 1946, evocándonos a la Academia de Bellas Artes maderista y la Dirección General de Bellas Artes de la época del Constitucionalismo. La nueva institución se supeditó a la Secretaría de Educación Pública y tenía a su cargo todo lo relativo a las bellas artes, literatura, artes plásticas, música y danza, además de toda la educación artística, incluyendo la que se impartía en la enseñanza pre-escolar, primaria, secundaria y normal. También, dentro de la administración de la vida intelectual, se formó la Comisión de Cinematografía en enero del mismo año, para producir películas nacionales de alta calidad.

Uno de los progresos en el desarrollo regional y como sector intermedio entre la administración de la vida económica y la administración de la vida social, lo constituyó la creación de la Comisión del Papaloapan. Esta institución administrativa ha constituido, hasta su extensión a finales de 1986, un ejemplo de administración de proyectos bajo una entidad descentralizada multifuncional, encargada por igual de construir obras de defensa contra inundaciones, que de instalaciones sanitarias, para regadío, poblados y vías de comunicación. Este proyecto sirvió de modelo para el establecimiento de la Comisión de Tepalcatepec. Paralelamente, en enero de 1948, se expidió la Ley de Funcionamiento de las Juntas federales de Mejoras Materiales, que en esta época reflejaron perfectamente los procesos centralizadores del Estado mexicano, pues, formadas por

⁹⁶ Ley de Secretarías de Estado de dic. 21 de 1946 y Reglamento de la misma de ene. 2 de 1947. *Méjico a través de los informes*. . . , tomo y volumen citado, pp. 587-603. Sobre la Ley para el control de organismos descentralizados, ver RAP 59/60, pp. 141-142 y 193-196.

funcionarios federales y municipales, además de representantes de la llamada "iniciativa privada" local, sin la presencia de funcionarios estatales, atendían todo lo relativo a la vida municipal: abastecimiento de agua, drenaje e higiene general, luz y energía eléctrica, pavimentación de calles y construcción de puentes en los poblados, obras de defensa para los mismos, viveros forestales, forestación de protección o defensa, construcción de hospitales y edificios públicos, así como de comunicaciones vecinales con centros de abasto y, finalmente, establecimiento de nuevos centros de trabajo en beneficio de la economía local.

En 1949 la administración de la vida económica sufrió cambios, entre ellos la supresión de la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana —organizada en beneficio de las clases populares—, aunque como contraparte se formó la Dirección General de Defensa Agrícola para el combate de las plagas del campo y la Dirección General de Promoción Agrícola Ejidal, dedicada a la organización tecnoagrícola de las comunidades ejidales.

Uno de los hechos más significativos en la administración de la vida social, fue la creación del Instituto Nacional Indigenista, en diciembre de 1948, evocándonos también al cardenista Departamento de Asuntos Indígenas, ya desaparecido. Al año siguiente se constituyó el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, con la finalidad de preparar, dirigir y orientar a la juventud dentro de las "normas de la dignidad humana" —a decir de Miguel Alemán—, y encauzar sus aspiraciones espirituales y materiales, y aprovechar sus capacidades en beneficio de la nación.

Finalmente, recordándonos al extinto Departamento Forestal y de Caza y Pesca, de la época de Cárdenas, fue creada en mayo de 1951 la Subsecretaría de Recursos Forestales y de Caza, y en su seno las Direcciones Generales de Conservación de Bosques y Reforestación, y la de Aprovechamiento de Zonas Desérticas.

En resumen, la administración alemanista se inclinó preferentemente por el proyecto capitalista, marginando relativamente los intereses de las clases populares, los cuales fueron menos atendidos que antaño.

La administración con Ruiz Cortines

Adolfo Ruiz Cortines⁹⁷ no modificó la organización centralizada de la administración pública, adoptando íntegramente la heredada por Alemán. En cambio, en el sector "paraestatal" se crearon en 1953 nuevas

⁹⁷ Ver México a través de los informes presidenciales, tomo 5, volumen 5, pp. 3-60. El trabajo *La administración pública mexicana*, del estadounidense Wendell Karl Gordon Schaeffer —publicada originalmente en 1955—, abunda sobre el periodo sexenal aquí tratado, pues aborda tópicos tales como la organización administrativa, la administración financiera, la planeación y los servidores públicos. También de este tiempo es el libro de otro autor angloamericano, William Tucker, que lleva por título *The mexican government today* (1957). Trata en su contenido temas tales como el régimen gubernamental, relaciones externas e

instituciones, como consecuencia de la ampliación de la actividad del Estado: El Consejo Nacional de Turismo, el Banco Nacional de Transportes y la Procuraduría de Asuntos Agrarios. La primera fue acompañada por el Primer Congreso de Turismo Interior y comenzó a funcionar en coordinación del Departamento de Turismo. La segunda institución fue fruto de la idea de mejorar el servicio de transporte de la ciudad de México y reformar su sistema de financiamiento, en tanto que la última estuvo inspirada en el propósito de asesorar a los campesinos en los trámites sobre la materia agraria.

Para 1955 la planta física de los servicios de salud era obsoleta, por lo cual se proyectó la construcción de un centro médico, que no llegó a realizarse. Del mismo modo, fueron proyectadas dos nuevas instituciones administrativas: la Comisión Nacional de Energía Nuclear y el Consejo Superior Coordinador de Recursos no Renovables. Este último fue constituido a finales del año. El primero asesoraría al Gobierno Federal en lo relativo a la exploración y explotación de minerales radioactivos, en tanto que al segundo se le encargó la elaboración de un inventario del potencial minero del país.

Durante este sexenio la administración de la vida social tuvo beneficios, pues también en 1955 se formó el Instituto Nacional de Bienestar de la Infancia —que nos recuerda el Departamento de Asistencia Social Infantil de la época de Cárdenas— para el combate de la desnutrición y la poliomielitis. También fue constituido el Instituto Nacional de la Vivienda, para coordinar a los organismos gubernamentales dedicados a la atención de esta materia; estimar las necesidades habitacionales del país; formar personal especializado en planificación urbana y rural; capacitar a los obreros en lo referente a la construcción, estimular la edificación de viviendas económicas y multifamiliares para obreros, y construir viviendas para arriendo o compra de las clases populares. En apoyo de estas últimas, en 1958 se habían establecido 502 centros del Programa de Bienestar Social Rural y 45 centros del Programa de Bienestar Social Urbano.

Una institución importante y novedosa apareció en 1956: nos referimos a la Comisión Intersecretarial Coordinadora del Levantamiento Geográfico de la República, creada precisamente para la finalidad que ella misma enuncia.

El régimen ruizcortinista no se caracterizó, tal como se observa, por contrastes o grandes cambios. En lo general se mantuvo la tónica de los regímenes posrevolucionarios, interesados en la consolidación del capitalismo, y al mismo tiempo la conservación interesada de las condiciones fundamentales de vida de las clases populares.

internas, servicios y obras públicas, agricultura, servicios sociales y el sistema federal. Roberto Chellet Osante escribió, en 1955, su trabajo *Organización administrativa y política de la República mexicana*, como producto de las lecciones administrativas dadas en la Academia de Capacitación de la Secretaría de Hacienda, esta obra refleja muy bien a la administración pública en los días de Ruiz Cortines.

La administración con López Mateos

La etapa presidencial de Adolfo López Mateos observa relevantes cambios en la administración pública,⁹⁸ debido fundamentalmente a la expedición de una nueva ley de secretarías de Estado.⁹⁹ Según lo explicó el propio López Mateos, la nueva ley fue el producto del crecimiento demográfico del país y de la ampliación de las responsabilidades sociales y económicas del Estado. Ello obligó a que la administración pública centralizada fuera reformada, para atender adecuadamente sus tareas, de modo que fue organizada de la siguiente manera: *Secretarías*: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Marina Nacional, Educación Pública, Agricultura y Ganadería, Economía, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social, Recursos Hídricos, Presidencia, Bienes Nacionales e Inspección Administrativa (Patrimonio Nacional: 1 ene. 1959), Comunicaciones y Obras Públicas (Comunicaciones y Transportes: 1 ene. 1959, Obras Públicas: 1 ene. 1959). *Departamentos*: Agrario (Asuntos Agrarios y Colonización: ene. 1959), Turismo, Distrito Federal; *Procuradurías*: General de la República, General del Distrito y Territorios Federales.

Las novedades, tal como puede observarse, fueron la creación de las secretarías de la Presidencia y la del Patrimonio Nacional —que ocupó el lugar de la extinta Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa—, así como las de Comunicaciones y Transportes, y la de Obras Públicas, nacidas de la suprimida Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, cuyo origen se remonta a la época de Porfirio Díaz. Hay que resaltar, igualmente, la constitución de un nuevo Departamento: el de Turismo, así como la Conversión del Departamento Agrario en el de Asuntos Agrarios y Colonización.

1959 también fue importante para la ampliación de la actividad del Estado, pues se crearon el Instituto Mexicano del Café, la Dirección de la Pequeña Propiedad —creada para auxiliar a los agricultores y organizar el catastro agrícola— y los Comités Agrícolas Distritales.

Ciertamente el Estado mexicano había tenido una antigua presencia en

⁹⁸ *Ibid.*, pp. 89-153.

⁹⁹ Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de diciembre de 1958. Ver *Méjico a través de los informes*. . . , tomo y volumen citado, pp. 155-173. Se ha comentado que el inspirador intelectual de esta Ley fue don Gabino Fraga y así parece ser, según puede apreciarse en el Proyecto de ley orgánica de la administración pública federal mexicana (1958), que formuló el distinguido jurista en calidad de presidente del entonces Instituto de Administración Pública. También parece que este Proyecto permaneció, como eco, en la ley de secretarías de 1976, tal como lo comentaremos en su momento. Ver *RAP en honor de Gabino Fraga de 1982*, pp. 381-408. Al tiempo a la expedición de la mencionada Ley, aparecieron dos trabajos sobre la misma: "Comentarios a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 24 de diciembre de 1958", de Horacio Castellanos Coutiño, y "La nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado", de César Izaguirre Rojo. Ambos fueron publicados en la obra *Aportaciones al conocimiento de la administración federal: Autores mexicanos*, respectivamente pp. 135/142 y 143/147.

la industria eléctrica, pero en 1960 decidió mantenerla en exclusividad, por lo que procedió a nacionalizar cabalmente dicha industria con la adquisición de la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz. También, en la administración de la vida económica, hay que destacar que en este año se formó la Comisión del Río Balsas y la Comisión Nacional de la Azúcar.

En contraste, 1961 fue un año relevante para la administración de la vida social, pues la CEIMSA, establecida desde los días de Cárdenas, se transformó en la CONASUPO que hoy conocemos y que constituye una de las grandes empresas descentralizadas del país. Su conversión obedeció a la necesidad de incrementar el ingreso rural mediante precios de garantía de los productos básicos del campo, mantener reservas de artículos de primera necesidad, proteger el abasto del país y regular los precios de las subsistencias populares en los mercados de consumo. Del mismo modo, en este año se creó el Instituto Nacional de Protección a la Infancia, con la finalidad de suministrar a la niñez servicios asistenciales complementarios y desayunos escolares en primarias y preprimarias. Un dato significativo fue que, teniendo como motivo la incorporación del servicio médico, en 1961, la Dirección de Pensiones Civiles se transformó en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, el ISSSTE.

La ampliación de la actividad del Estado produjo en 1962 la aparición de nuevas instituciones, tales como la Comisión Nacional Consultiva de la Pesca. Para adquirir el control y fomentar lo referente a la investigación, exploración y uso del espacio aéreo, con fines pacíficos, fue creada la Comisión Nacional del Espacio Exterior. También en este año se crearon el Instituto Nacional de Investigaciones Catastrales y Urbanas, y la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera.

El organismo del Estado fue también una preocupación en esta época, por lo qué para examinar el presupuesto de 1963 y elaborar el de 1964, se creó en la Secretaría de la Presidencia, la Dirección del Plan Global del Sector Público. Finalmente, también en 1963, fue creado el Instituto Mexicano de Investigaciones Turísticas.

En resumen, la administración pública durante la época lopezmateista se reencontró con los grandes principios revolucionarios porque, en buena medida, como lo declaró el propio presidente de la República de entonces, gobernó a la "izquierda de la Constitución".

SEGUNDA FASE: 1964/1985

Dentro de este ensayo, es de nuestro interés examinar particularmente los años que van de 1965 a 1982 —aunque nos extendemos hasta 1986—, pues constituyen fundamentalmente dos décadas que representan los grandes acontecimientos administrativos que señalan los últimos 25 años de los 75 que tiene de vida la Revolución. Y con ello, especialmente,

tratar los tiempos que no comprendió en su artículo Lucio Mendieta y Núñez, y que conmemora los 50 años de Revolución.¹⁰⁰ Toda vez que el sexenio constituye una unidad histórica básica, pues en él la administración pública adquiere características peculiares según las imprime el titular del Ejecutivo Federal, las décadas coinciden con los períodos presidenciales de Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría, José López Portillo y parte del periodo gubernamental de Miguel de la Madrid. Ello, pues, satisface nuestro interés de presentar en unidad y orden, lo esencial de los últimos 25 años de vida de la administración pública.

La administración de Díaz Ordaz

Durante la gestión de Gustavo Díaz Ordaz¹⁰¹ se expidió la segunda Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, teniendo por fecha enero de 1965. Para mejor cumplir con su cometido de controlar a estas entidades, fue reorganizada la Junta de Gobierno de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Debemos destacar que, con referencia a la administración centralizada, ésta no sufrió ninguna alteración mayor en su organización, quedando tal cual fue legada por el periodo presidencial anterior.

En apoyo de la industria petrolera y con la finalidad explícita de realizar investigaciones sobre la materia, en agosto de 1965 se fundó el Instituto del Petróleo, en tanto que, para estimular la producción agropecuaria, en marzo del mismo año se había formado el Banco Nacional Agropecuario. Su política estaba orientada, preferentemente, a favorecer a los sectores campesinos más débiles.

En mayo de 1966, por medio de un contrato de administración dado por el Gobierno Federal a través de la Secretaría del Patrimonio Nacional, se constituyó la Cooperativa de Obreros del Vestuario y Equipo. Al año siguiente, para administrar las futuras Olimpiadas, que se llevarían al cabo en nuestro país, fue instituido el Comité Organizador de los Juegos Olímpicos con el carácter de organismo descentralizado. También en 1967 se integraron en una sola unidad administrativa las 19 empresas que formaban a la Comisión Federal de Electricidad, y se constituyó otro organismo "paraestatal": Productos Forestales Mexicanos.

Para ampliar la asistencia infantil, en agosto de 1968 fue creado el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez, en tanto que en junio de 1970, para agilizar e incrementar la autonomía de gestión de las actividades

¹⁰⁰ Nos referimos naturalmente, al trabajo "la administración pública", aparecido en la obra *Méjico: 50 años de Revolución*, 1961.

¹⁰¹ Ver *Méjico a través de los informes presidenciales: la administración pública*, tomo 5, vol. 5, pp. 291-339. Con respecto a la ley para el control de los organismos descentralizados, ver *RAP* 59/60, pp. 143-144 y 223-227.

concernientes a las bodegas y los silos, se formó la Comisión Operadora CONASUPO de Graneros del Pueblo.

Dentro de la administración de la vida económica, con la finalidad de explotar los cuantiosos recursos de la región de Las Truchas, en el estado de Michoacán, en 1969 fue establecida la Siderúrgica Las Truchas. En este año se formó también la Compañía Nacional de Asbestos y en 1970, para explotar las minas de La Caridad, en Sonora, se constituyó la Empresa Mexicana del Cobre. Finalmente, para alcanzar la mexicanización plena de los ferrocarriles, en un acto simbólico, se adquirió por \$62 500 el Ferrocarril Tijuana-Tecate.

No puede examinarse el sexenio del presidente Díaz Ordaz sin que se pueda dejar de mencionar el año de 1968 y con él, el movimiento estudiantil que vino a probar que las instituciones revolucionarias habían estado conviviendo con otras, de capitalismo de empresa, que desde algunos ángulos eran incompatibles. Ello motivo que al sexenio siguiente, la "apertura democrática" se orientara hacia un régimen popular y populista que intentó regresar nuevamente al camino trazado por la Revolución.

La administración con Luis Echeverría

La época de Luis Echeverría¹⁰² se distinguió por tres cambios significativos en la administración centralizada: la transformación de los Departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización, y el de Turismo, respectivamente, en las secretarías de la Reforma Agraria y la de Turismo. Asimismo, por causa de la conversión de los territorios federales —Baja California Sur y Quintana Roo— en estados de la Federación, la Procuraduría correspondiente pasó a denominarse Procuraduría de Justicia del Distrito Federal. También, en diciembre de 1970, se expidió una nueva Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal.¹⁰³

Con la finalidad de atender los problemas relativos a la vivienda popular, en el marco de la administración de la vida social, se formó en febrero de 1971 el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular. Para dedicar las indemnizaciones por la expropiación a los ejidatarios, a empresas en las cuales éstos pudieran incorporarse beneficiosamente, fue constituido el Fondo Nacional de Fomento Cooperativo. En 1973, con el objeto de difundir el desarrollo y las conquistas de las clases trabajadoras, fue formado el Centro de Estudios del Movimiento Obrero. Al año siguiente, en el mes de junio, para obtener información sobre las principales variables que convergen a la formación de la política laboral, fue integrado el Centro de Información y Estadística del Trabajo. Asimismo, en el mismo 1974, se formó la Comi-

¹⁰² *Ibid*, pp. 379-506.

¹⁰³ Ver RAP citada, pp. 145-166 y 307-312.

sión Nacional para Promover la Cultura y la Recreación de los Trabajadores, la Editorial Popular para los Trabajadores y el Instituto Nacional de Estudios del Trabajo, cuyas tareas eran las de realizar investigaciones sobre la materia laboral, hacer programaciones y formar personal calificado en el ramo. La clase obrera se benefició también con la creación de una institución muy importante: el INFONAVIT, así como con el Comité Nacional Mixto de Protección al Salario; y los consumidores fueron favorecidos en lo general, con el establecimiento de la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor.

En 1973 fueron constituidas varias entidades propias de la administración de la vida económica. Debido a que el territorio nacional es árido en un 40% para aprovechar sus recursos se formó en diciembre la Comisión Nacional de Zonas Áridas. En el mismo mes, para atender los problemas portuarios, se integró la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos. Con el objeto de llevar a cabo tareas de extensión forestal a favor de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, otorgando a ellos las nuevas concesiones de explotación de los bosques, fue creado el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales. Para unificar la política pesquera todos los organismos del ramo se fusionaron en febrero del año mencionado, formando la empresa Productos Pesqueros Mexicanos. Asimismo se estableció la compañía denominada Química Fluor, SA, y para ayudar a que los campesinos dejaran de subsidiar a los consumidores y a los malos administradores —a decir de Echeverría—, se creó la Comisión Nacional de la Industria Azucarera. Finalmente, para fomentar el intercambio mercantil, tanto público como privado, en diciembre de 1973 se estableció el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, que fue suprimido en 1986.

En otros ámbitos de la administración pública, particularmente en lo relativo a la administración de la vida personal, para hacer frente a los problemas producidos por la inficción del medio ambiente, en enero de 1972 se estableció la Subsecretaría del Mejoramiento del Ambiente como parte de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Con referencia a la producción agrícola debemos resaltar que en 1975 y con el objeto de fortalecer los procesos relativos a la compra y almacenamiento de productos agrícolas, y la distribución de alimentos populares, se fusionaron Almacenes Nacionales de Depósito y Bodegas Rurales CONASUPO. Al año siguiente, para integrar la política crediticia del campo, también lo hicieron los Bancos de Crédito Agrícola, el Ejidal y el Agropecuario, para formar el Banco Nacional de Crédito Rural.

Finalmente, dentro de la administración de la vida intelectual, debemos destacar la creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y la Universidad Autónoma Metropolitana.

La administración en los días de Luis Echeverría intentó, y consiguió relativamente, revalorar los principios de la Revolución y con ello reivindicar las raíces históricas inmediatas del Estado mexicano.

La administración con López Portillo

El periodo presidencial de José López Portillo representa, dentro de la etapa posrevolucionaria, la conclusión de una fase del desarrollo de la administración pública y el inicio de otra. Por un lado, se tomó la decisión de asumir una conciencia globalizante del organismo del Estado y por consiguiente se elabora un complejo programa tendente a aminorar este organismo, particularmente en lo relativo al sector "paraestatal". Se pensaba que éste era inmenso y por tanto inmanejable, toda vez que algunas entidades del mencionado sector ya no tenían razón de ser. Por otra, se organizó la administración pública centralizada en sus grandes trazos, intentándose con ello racionalizar su funcionamiento. Ambos procesos—depuración en gran escala del sector "paraestatal" y reorganización de la administración centralizada—marcharon en paralelo por medio de la sectorización, un mecanismo por el cual se intentó darles coherencia. La responsabilidad recayó en una institución de elevada jerarquía, la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, encabezada por el experimentado funcionario Alejandro Carrillo Castro. Una de sus tareas importantes fue, como se dijo, la reorganización de la administración centralizada, que quedó como sigue: *Secretarías*: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Marina, Educación Pública, Agricultura y Recursos Hídricos, Comunicaciones y Transportes, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Comercio, Patrimonio y Fomento Industrial, Reforma Agraria, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social, Programación y Presupuesto, Turismo; *Departamentos*: Pesca, Distrito Federal; *Procuradurías*: General de la República, General de Justicia del Distrito Federal.

Durante el sexenio de Echeverría, el desarrollo institucional de la administración pública mexicana había llegado a su clímax. Tal como lo pudimos apreciar, fue hasta este periodo en el cual se terminó la creación de las grandes entidades "paraestatales" e inclusive, y en forma masiva, se acrecentó el número de las entidades autónomas con la generosa creación de multitud de fideicomisos.¹⁰⁴ Debemos adelantar que, sin embargo, no se progresó mayormente en la disminución del número de las cantidades "paraestatales", pero sí se generó una atmósfera opuesta a la creación de otras más, dándose con ello un final al proceso de crecimiento masivo de éstas entidades. Esto explica por qué sólo aparecen episódicamente algunas entidades, como la Ruta 100, establecida para dar solu-

¹⁰⁴ El *Manual de Organización del Gobierno Federal*, tomo II, correspondiente al sector "paraestatal", es un buen testimonio del crecimiento del propio sector. Según datos contenidos en el Registro de la Administración Pública Federal, del 15 de nov de 1982, en 1976 —último año de gobierno de Luis Echeverría— existían 197 fideicomisos que formaban parte de las 760 entidades del sector "paraestatal". Ver *RAP* num. citada, p. 346, donde se reproduce un cuadro sinóptico que comprende al mencionado sector en los años de 1976 a 1981.

ción al grave problema del transporte público en el Distrito Federal, y la adquisición de la Compañía Mexicana de Aviación, que se encontraba en medio de serios problemas financieros. Como es sabido, esta última está por pasar nuevamente a manos de empresarios privados, según se anunció en 1986.

La política relativa a la retracción "paraestatal" fue instrumentada tempranamente durante la administración lopezportillista y llevada como programa importante dentro de la ambiciosa reforma administrativa concebida entonces. La entidad "paraestatal", sin embargo, basa su existencia en el principio de la indispensabilidad; a su vez, este principio refleja la condición vital de la propia entidad, a saber, que es flexible, ágil y pertinente, y que por ello, la entidad puede desaparecer como individuo, para eternizarse como generalidad. Siempre, tras la supresión de una entidad, vendrá la creación de otra, sustentada bajo el mismo principio: su indispensabilidad. En 1982 esta aseveración pudo ser probada, pues en septiembre se procedió a la expropiación bancaria y con ello a la adquisición de muchos y grandes bancos, aseguradoras, afianzadoras y empresas de propiedad de los bancos. Sólo por citar dos casos representativos, debemos comentar que BANCOMER y BANAMEX, dos gigantescas instituciones bancarias, hoy día son dos de las entidades "paraestatales" más grandes del país. Volveremos sobre esto un poco más adelante.

Tal como se puede apreciar en la reorganización de la administración centralizada, en ella ocurrieron cambios significativos que tuvieron como origen la expedición de una nueva normación: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.¹⁰⁵ Desde 1917, la administración centralizada y la "paraestatal" marchaban como bloques paralelos, pero separados. En 1947, con la Ley para el Control de las segundas, se estableció una Junta destinada al llevar a cabo este control. Más adelante esta función recayó en las secretarías del Patrimonio Nacional, Hacienda y Presidencia. En la Ley Orgánica, expedida en diciembre de 1976, se comprendió a la administración centralizada y la "paraestatal" como un todo y bajo la misma normación, sin menoscabo de otras reglas aplicables a la segunda. La nueva Ley muestra cambios significativos, como la sustitución de la Secretaría de la Presidencia por la de Programación y Presupuesto; la fusión de las secretarías de Agricultura y Ganadería, y Recursos Hídricos, formando a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos; la incorporación de la rama industrial a la Secretaría del Patrimo-

¹⁰⁵ La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del 24 de diciembre de 1976, es la primera normación de la misma que integra a la administración centralizada y a la administración "paraestatal". Esto significa un esfuerzo de armonización y coordinación desde un elevado nivel normativo. Parece ser que, entre otras fuentes, las ideas de don Gabino Fraga, formuladas en su Proyecto de Ley orgánica de la administración pública federal mexicana de 1958, influyeron en la Ley de 1976. Se adopta una denominación casi idéntica, particularmente usándose el término "Ley orgánica", acuñado por Fraga, además que se recoge una de las ideas fundamentales del distinguido jurista, a saber, la incorporación del sector "paraestatal" dentro de la propia Ley. Ver RAP en honor a don Gabino Fraga, 1982, pp. 381-408.

nio y Fomento Industrial; la concreción de la Secretaría de Comercio a su propia materia, y la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Para hacer funcionar en armonía a las dependencias centralizadas y a las entidades paraestatales, se concebió el mecanismo de la sectorización,¹⁰⁶ que gradualmente se convirtió en un nexo orgánico entre ambas. Este sistema agrupa a las entidades "paraestatales" en sectores, los cuales han sido formados *a priori* por la o las funciones asignadas a cada dependencia centralizada, la cual asume por ende la cabeza de sector. Cada secretaría o departamento, pues, encabeza un número diverso de entidades descentralizadas. Éstas se van sumando entre sí y formando sectores, de conformidad con la función que realizan, aunque ciertamente se cometen yerros, como aquel que se refiere a la sectorización de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública bajo la Secretaría de Hacienda, en lugar de hacerse bajo la de Salubridad y Asistencia. Al mismo tiempo, la sectorización establece que las relaciones entre las entidades "paraestatales" y el Ejecutivo federal se llevará a cabo por medio de la cabeza de sector. Finalmente, se dice que la sectorización responde a la identidad de objetivos entre la dependencia centralizadora y la entidad descentralizada.

Sin embargo, la sectorización, concebida para armonizar el funcionamiento de ambos componentes de la administración pública, pasado el tiempo rindió homenaje a la centralización e hizo que las segundas se subordinaran a las primeras. Existió, pensamos, un error de concepción, porque ambos tipos de instituciones administrativas tienen identidad de objetivos en lo general, pero variedad de propósitos en lo particular. Las secretarías de Estado realizan grandes funciones de interés general, en tanto que la mayoría de las entidades "paraestatales" responden a propósitos específicos, localizados y de temporalidad estrecha. Del mismo modo, en tanto la secretaría se rige por la jerarquía y la autoridad lineal, no concibiendo bajo sí misma solamente a la subordinación, la entidad descentralizada únicamente sabe de autonomía, libertad de movimiento y la flexibilidad. Al final de cuentas, la sectorización se convirtió en la camisa de fuerza de las entidades "paraestatales".

Concluyendo, la administración pública bajo el sexenio de López Portillo constituyó el periodo de cambio que ha movido hacia una reforma del Estado, caracterizada por la tendencia al decrecimiento del organismo del Estado, tendencia latente y en plena marcha hoy día.

¹⁰⁶ Todo lo referente a la sectorización fue recogido en un documento titulado *Base Legal y Lineamientos para el Funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal*, publicado en octubre de 1977 por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. Es particularmente importante el *Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal, a las que se refiere el Acuerdo, se agrupan en Sectores* (de enero de 1977) y el *Acuerdo por el que se agregan otras entidades "paraestatales"* de (mayo del mismo año), ambos contenidos en el documento mencionado.

La administración con Miguel de la Madrid

En los últimos años de gobierno de José López Portillo se comenzó a incubar una intensa crisis económica, que continuaría durante los dos primeros bienios del régimen de Miguel de la Madrid, hasta nuestros días. También, durante el gobierno actual, como el pasado, la atención en los problemas económicos fue una prioridad administrativa. Obviamente la política del decrecimiento "paraestatal" se convirtió en un programa de interés para el régimen vigente, toda vez que una de las tópicas del manejo presupuestal ha sido la reducción del gasto público. Durante el gobierno de De la Madrid¹⁰⁷ ocurrieron algunas variaciones con respecto al precedente, de modo que la administración pública se organizó en la forma siguiente: *Secretarías*: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Marina, Educación Pública, Salubridad y Asistencia (Salud: 1986), Comercio y Fomento Industrial, Energía, Minas e Industria Paraestatal, Comunicaciones y Transportes, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Turismo, Pesca, Programación y Presupuesto, Contraloría, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Desarrollo Urbano y Ecología; *Departamentos*: Distrito Federal; *Procuradurías*: General de la República, General de Justicia del Distrito Federal.

La administración centralizada tuvo variaciones con relación al sexenio precedente. La antigua Secretaría de Asentamientos Urbanos y Obras Públicas pasó a denominarse Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; la Secretaría de Salubridad y Asistencia adquirió la denominación de Secretaría de Salud; el ramo industrial regresó a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y fue creada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, regresando con ello a la tradición establecida por el antiguo Departamento de Contraloría, del que ya tuvimos ocasión de tratar. Del mismo modo, la Coordinación General de Estudios Administrativos fue suprimida, tomando su lugar la Unidad General de Modernización Administrativa, creada en el seno de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y que tuvo una vida efímera y ciertamente estéril.

Para la administración de la importante banca nacional, fue creada la Subsecretaría de la Banca, finalmente suprimida en 1986. Y para la normación de la propia banca, se expidió la Ley Reglamentaria del Servicio Público de la Banca y Crédito y, también en 1986, la incorporación de las sociedades nacionales de crédito dentro de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la cual funcionaba para aquélla como normación supletoria.¹⁰⁸

¹⁰⁷ La administración pública actual es examinada estupendamente por Ignacio Pichardo Pagaza, en su libro *Introducción a la administración pública mexicana*, publicada en dos volúmenes por el INAP y el CONACYT en 1984.

¹⁰⁸ La Ley Federal de Entidades Paraestatales, aparecida en el segundo semestre de 1986, intenta conseguir que estas funcionen con un mayor margen de autonomía de gestión. En la Iniciativa de la propia Ley, enviada a la Cámara de Diputados, se asienta que las entidades "paraestatales" han perdido su esencia, es decir, su autonomía de gestión y que entre sus

Como en el sexenio precedente, durante los cuatro años de gobierno de Miguel de la Madrid no fueron creadas entidades paraestatales de importancia, a excepción de Renovación Habitacional Popular, constituida para dar solución al problema de la vivienda por efecto de los sismos de septiembre de 1985. Sin embargo debemos resaltar que, retornando a la tradición de autonomía de gestión en su funcionamiento, en 1986 dos direcciones generales se convirtieron en organismos descentralizados: Servicio Postal Mexicano y Telégrafos Nacionales. Con base en las reformas al Artículo 127 Constitucional, se establecieron áreas estratégicas de la economía reservadas al control exclusivo del Estado, todas ellas a cargo de importantes empresas públicas: Petróleo e hidrocarburos: Petróleos Mexicanos; Petroquímica básica: Petróleos Mexicanos; Minerales radioactivos y generación de energía nuclear: Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares y Comisión Federal de Electricidad; Ferrocarriles: Ferrocarriles Nacionales de México; Correos y telégrafos: Servicio Postal Mexicano y Telégrafos Nacionales (aunque no se menciona el teléfono, debemos agregar que su administración está a cargo de Teléfonos de México); Emisión de billetes: Banco de México, Acuñación de moneda: Casa de Moneda; Servicio de banca y crédito: banca nacional.

Asimismo, dentro de su cuarto Informe de gobierno, De la Madrid ratificó la importancia de otras entidades paraestatales, en lo especial el IMSS, ISSSTE, INFONAVIT y CONASUPO, a las que se han considerado de importancia para la administración de la vida social, y la tienen en efecto. No podemos olvidar, de ningún modo, a una institución importante: la Comisión Nacional para las Celebraciones del 175 Aniversario de la Independencia Nacional y 75 Aniversario de la Revolución Mexicana, encargada de organizar las actividades señaladas por su propia denominación.

Se ha puesto acento en la campaña de renovación moral, a cargo de la Contraloría de la Federación y en las contralorías internas creadas en el seno de todos los elementos del organismo del Estado, elementos que también vieron nacer multitud de unidades de control de gestión dependientes funcionalmente de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Asimismo se mostró interés en el fortalecimiento municipal, para lo cual se creó el Centro Nacional de Estudios Municipales, dependiente de la Secretaría de Gobernación, y paralelamente se realizaron progresos en materia de descentralización, sobre todo de la salud y la educación.

También, con motivo de los sismos, se puso en marcha un programa indispensable para el país. Nos referimos a la administración de contingencias, que tuvo su primera expresión en la Comisión Nacional de Reconstrucción, la cual tiene a su cargo el estudio y la proposición de acciones relativas a la seguridad, participación y coordinación de la acción ciudadana. A una de sus unidades, el Comité de Prevención de Seguridad Civil, se le encomendó diagnosticar los riesgos previsibles; di-

propósitos fundamentales está en volver a dársela. Sin embargo, no se altera la sectorización, que constituye uno de los impedimentos para alcanzar la meta señalada.

señar planes y programas sobre seguridad civil; recomendar instrumentos de coordinación y concertación; coordinarse con los estados y los municipios, y organizar y establecer un sistema nacional de protección civil. En mayo de 1986 se expedieron las bases para la creación de un Sistema Nacional de Protección Civil, puesto a cargo de la Secretaría de Gobernación, pero que involucra a la administración pública en su conjunto. El sistema está integrado por un programa de protección civil, dividido a su vez en tres subprogramas: de Prevención, de Auxilio y de Apoyo. También prevee la creación de un Centro de Estudios de Diagnóstico para la realización de investigaciones sobre la materia.¹⁰⁹

En suma: el régimen actual, a dos años de su conclusión, está entrando en una fase de reforma del Estado que hará de este algo distinto, aparentemente, de aquel nacido con la Revolución de 1910.

LA ACTIVIDAD DEL ESTADO EN EL PERÍODO POSREVOLUCIONARIO

Durante el periodo posrevolucionario se consolida la ampliación de la actividad del Estado y por tanto su organismo, aunque ciertamente la administración de la vida personal tiende a adquirir más importancia que la administración de la vida social. Sin embargo, no se puede soslayar el hecho de que la administración de la vida personal continúa manteniendo una fuerte proyección colectiva, lo que provoca que el Estado siga a cargo de importantes responsabilidades relativas a la población, la salud, la educación y la cultura. No debemos olvidar que el poder del Estado mexicano descansa en buena medida en su alianza con las clases populares y que, por tanto, tiene que satisfacer al menos los intereses esenciales de las mismas. Pero el poderío de la burguesía tiende a aumentar, tal como se apreció durante el gobierno de Luis Echeverría, cuando los capitalistas regiomontanos se enfrentaron al Gobierno y hoy día, esencialmente en Chihuahua y Sinaloa, lo hacen contra la presente administración. En todo caso, el individualismo burgués prepondera en poder y presencia, en un país donde la vida social no ha perdido todavía gran parte de su vigor.

La administración de la vida personal

Dentro de la administración de la vida física individual, la población ha sido uno de los problemas esenciales del país, pues el desarrollo demográfico se incrementa extraordinariamente, combinando dos factores

¹⁰⁹ Recientemente apareció la memoria de la Comisión Nacional de Reconstrucción, publicada por la Presidencia de la República. En ella se reseñan sus actividades y las intervenciones de diversas personas en sus sesiones de trabajo. Con respecto al Sistema Nacional de Protección Civil, ver *Diario Oficial* del 6 de mayo de 1986, donde aparece publicado el Decreto por el cual se aprueban las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil.

distintos: la concentración en las grandes ciudades y la dispersión en muchísimas poblaciones de menos de dos mil habitantes. La política poblacional y por tanto la atención de los problemas demográficos, sigue adscrita a la Secretaría de Gobernación, en tanto que la colonización también continúa estando en manos de Secretaría de Agricultura y Fomento, hasta que en 1958, con la creación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, esta función le queda atribuida. Otra novedad importante del año mencionado fue que la materia turística quedó asignada a una institución administrativa *ad hoc*: el Departamento de Turismo. Finalmente, en 1976 se acentúa la atención gubernamental sobre los problemas urbanos, estableciendo una Secretaría para darles atención: la de Asentamientos Urbanos y Obras Públicas, hoy transformada en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Tal como se puede observar, permanece a grandes trazos la tradición establecida por los gobiernos revolucionarios en lo referente a la población, aunque se aprecia en el periodo posrevolucionario un proceso de diferenciación y especialización de materias, ya se trate de la colonización, ya lo sea del turismo o alguna otra.

Otra rama de la administración de la vida personal, a saber, la administración de la salud pública, constituye uno de los grandes progresos atribuibles a los gobiernos posrevolucionarios. Durante el periodo de Ávila Camacho se constituyó la Secretaría de Salubridad y Asistencia, con la idea de coordinar más adecuadamente las funciones sanitarias y asistenciales, consideradas como responsabilidad principalísima del Estado. Pero existe una diversificación de ambas funciones, tal como se puede apreciar en lo referente a la higiene industrial, que se adscribe a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la higiene escolar a la Secretaría de Educación Pública, hasta que durante el gobierno de López Portillo esta última pasa a la Secretaría de Salubridad. No debemos olvidar que el IMSS, el ISSSTE y otras instituciones de salud, así como muchos institutos dedicados a la investigación sobre la materia, además de varias instituciones de asistencia infantil, fueron creados durante el periodo posrevolucionario.

También la administración de la vida intelectual ha tenido, hasta nuestros días, un enorme desarrollo. Para reunir a los grandes académicos mexicanos se creó el Colegio Nacional, en tanto que la Secretaría de Educación Pública se convierte en la institución más grande de la administración pública mexicana, pues ella ha tenido que atender la educación preescolar, primaria, secundaria, bachillerato, superior, especial y normal; dedicar sus esfuerzos a la impartición de educación profesional, técnica, tecnológica, indígena y agropecuaria, en fin, ser la base y fundamento de la vida intelectual del país. También en este periodo se crea el Instituto Nacional de Bellas Artes, el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana (hoy denominado CREA), la Universidad Autónoma Metropolitana y el Colegio de Bachilleres.

Finalmente, debemos referirnos a un intenso desarrollo de la vida cultural, esencialmente centrada alrededor del mencionado Instituto Na-

cional de Bellas Artes y en alguna medida de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ambas instituciones han tenido la doble tarea de difundir los valores de la cultura intelectual y, a la vez, preservar los valores relativos a la cultura mexicana. En lo general, el acento que ha merecido la administración de la vida intelectual, tanto en su aspecto educativo, como en el cultural, obedecen a la toma de conciencia en el país sobre la importancia de este aspecto para la potenciación de las fuerzas interiores del Estado.

Administración de la vida social

México es un país donde, por efecto de la Revolución de 1910, la relación entre el Estado y las grandes masas de la población tiene un gran valor histórico. Esto explica por qué, tal como hemos sostenido, la relación entre las clases populares —especialmente el proletariado urbano y campesino— es mutuamente dependiente. La organización del Estado mexicano no sólo supone su alianza con estas clases, sino su participación masiva dentro del Partido Revolucionario Institucional, poderoso instrumento de control político del Gobierno. Para que el Estado, fuera de toda consideración altruista, mantenga y aun incremente su poder, necesariamente tiene que garantizar las condiciones de vida de elementos fundamentales en que descansa ese poder, es decir, los obreros y los campesinos. He aquí la razón vital de la administración de la vida social y la ampliación de la actividad estatal en la administración del bienestar social y la administración asistencial.

Dentro del marco de la administración del bienestar social, los programas gubernamentales han tendido a la perpetuación de las condiciones materiales propias de las clases populares, particularmente por medio de la seguridad y la previsión sociales, que tienen una proyección directa con los programas de salud y educación. Se ha puesto el acento en la asistencia social, y de aquí han nacido instituciones tales como la Secretaría del Trabajo, el IMSS, el INFONAVIT y la CONASUPO. Ciertamente los logros no son plenamente satisfactorios, aunque no se puede dejar de reconocer que al menos existen las instituciones que intentan satisfacer en lo fundamental a las clases populares.

Por lo que se refiere al trabajo, está bajo el control de la Secretaría del Trabajo, que cuenta con el auxilio de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, así como la tutela de las grandes centrales obreras. Las instituciones administrativas mencionadas han servido fundamentalmente para asegurar una lucha de clases institucionalizada, que ha permitido acuerdos entre el capital y el trabajo. Sin embargo, bajo la amenaza de la crisis actual, parece que las instituciones que forman a la administración del trabajo pueden ser ya ineficaces para asegurar los arreglos institucionales entre el capital y el trabajo, y que será necesario meditar sobre las reformas que convengan para darles el peso que están perdiendo.

Con el creciente deterioro de las condiciones de vida de las clases trabajadoras, la administración asistencial se ha convertido en un conjunto de prácticas indispensables para la atención de los depauperados. Pero, al mismo tiempo, ese deterioro ha incrementado el valor que tienen las instituciones de asistencia social. Las clases proletarias, como tales, no disponen en los núcleos familiares con los medios indispensables para atender las necesidades mínimas de la vida, por lo que los niños se han convertido en víctimas directas e inmediatas de esta situación. Instituciones como la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez han sido establecidas para atender a sectores específicos de la sociedad mexicana, en tanto que otras, como el IMSS, intentan abarcar una población mucho más amplia, pero de la misma condición de clase. En buena medida, otras instituciones, como la CONASUPO y el INFONAVIT, operan como instituciones de asistencia social subsidiaria, porque transfieren recursos y servicios a atender las precarias condiciones de vida de estas clases.

Hoy día la crisis sigue afectando principalmente a las clases más necesitadas y como en los años inmediatos a la Revolución, se hace indispensable fortalecer y aun desarrollar a las instituciones que forman a la administración de la vida social.

Administración de la vida económica

La administración de la vida económica, dentro de la cual se han desarrollado varias dependencias centralizadas y multitud de entidades "paraestatales", constituye otro de los soportes esenciales del Estado y, por tanto, uno de los elementos esenciales del contenido de sus fuerzas interiores. El Estado no sólo es débil o poderoso porque, como entidad de derecho público, sea la expresión oficial de la sociedad civil y pueda, por tener el monopolio de la fuerza física, confiscar o expropiar a la propia sociedad civil. Desde antiguo, el Estado es poderoso por tener su propio patrimonio y estar dotado de tierra, armas, pertrechos, edificios, muebles, máquinas, equipo y, esencialmente, servidores públicos haciendo uso de todo esto.

En México, el capitalismo de Estado ha construido donde la burguesía no ha querido, no ha podido o donde no conviene que construya. En buena medida, las empresas públicas han nacido de estas causas. Por esto, el petróleo, la petroquímica, los ferrocarriles, la energía nuclear y la energía eléctrica, el correo, los telégrafos, la acuñación de moneda, la emisión de billetes y el servicio de banca y crédito, están a cargo de entidades "paraestatales", es decir, a cargo del Estado y ellas se consideran, según lo establece un distinguido especialista en administración pública,¹¹⁰ cometidos esenciales del constitucionalismo mexicano. Así, las empresas

¹¹⁰ Ver: Cortiñas-Peláez, Estudio Preliminar a la obra del autor de este ensayo, *La teoría de la administración pública*, p. xliv.

públicas encargadas de realizar los cometidos esenciales del Estado mexicano se sitúan estratégicamente en el organismo del Estado, pues, aun siendo "paraestatales", se conciben como inherentes a la condición del Estado por cuanto tal y por extensión relacionadas con sus funciones soberanas.

Las entidades que tienen bajo su responsabilidad las áreas estratégicas de la economía mexicana, y que nacieron dentro de los 75 años de Revolución, tales como Petróleos Mexicanos, Banco de México, Nacional Financiera, Ferrocarriles Nacionales de México —todas ellas instituciones brotadas durante el periodo revolucionario—, así como la Comisión Nacional de Energía Nuclear y la banca nacional —relativas al periodo posrevolucionario—, señalan aquello que Cárdenas había definido como la razón de Estado de nuestro país, a saber, que la actividad del Estado sería cada vez mayor, cada vez más frecuente y cada vez más a fondo. Tal es, entonces, la condición del Estado mexicano con referencia a la administración de la vida económica y tal deberá seguir siendo, para seguir en consonancia a los 75 años de Revolución.

EPÍLOGO

LA REVOLUCIÓN MEXICANA ha cumplido 75 años de vida y a mediados de la década de los ochenta está cambiando. La administración pública gestada y desarrollada dentro de esos 75 años también está variando en su organización y funcionamiento. Por tanto, se está llevando al cabo una reforma del Estado, tendente a su incorporación al moderno mundo capitalista.

Por su propia condición, la formación social mexicana ha mantenido desde 1910 la coexistencia de diversos modos de producción bajo la hegemonía del capitalismo. Ello explica por qué, junto a formas de trabajo agrícolas altamente tecnificadas, sobreviven formas de producción precapitalistas y aun modos de subsistencia precapitalistas. En el agro, junto a parcelas pródigamente bañadas con sistemas de regadío en gran escala, existen ejidos basados en la agricultura de temporal. En la industria ocurre algo similar: al lado de empresas con producción en línea viven todavía manufacturas con procesos de trabajo manufactureros. Los oficios y las artesanías subsisten, arraigando formas de vida ancestrales en el campo y la ciudad.

Pero México está cambiando y se enfrenta, a poco más de una década que concluya, al siglo XX, al reto su incorporación a la vida moderna, signada por la tecnología, la cultura de la máquina y las comunicaciones computarizadas. En este ambiente, la administración pública tenderá al cambio y por tanto las relaciones entre el Estado y la sociedad se alterarán sustancialmente. Pensamos que el cambio, sin embargo, tendrá por base la nacionalidad y la cultura fraguadas en la historia de México, por lo que la transformación de la administración pública podría seguir estos caminos:

1) El Estado será reformado bajo la fuerza de dos factores decisivos: la incorporación a los progresos universales del capitalismo y la decisión gubernamental planeada, concertada y aplicada. La reforma estatal será integral, pues deberá abarcar a los tres poderes, los partidos y los grupos de presión. Incluirá a los estados y los municipios, que habrán de adquirir verdadera vida autónoma. Con alcanzar una efectiva división de poderes y un real federalismo, la Revolución mexicana habrá conseguido propósitos fundamentales.

2) La descentralización puede ser una vía adecuada para vitalizar la vida de provincia, fortaleciéndose con ello a la administración de las entidades federativas y las municipalidades. Al mismo tiempo, la ciudad de México se podrá convertir en una metrópolis habitable y propia para la vida colectiva.

3) Se deberá combatir la burocratización de la sociedad y el Estado, y

con ello suprimir el carácter de la primera y el signo del segundo: el "aspirantismo" y la "empleomanía". No se puede aspirar al cambio si en la sociedad civil se aspira a vivir dentro del presupuesto y con ello "dentro de la razón"; si en el Estado los funcionarios no son escogidos por medio del mérito. El nepotismo y la "amistad", poderosos vínculos que integran al México de hoy, son un lastre para el mañana, si en efecto se desea mejorar a la administración pública.

4) La reconversión industrial será una práctica gubernamental adoptada, para tratar de acompasar al capitalismo subdesarrollado mexicano, con el gran capitalismo universal. Se intentará que las empresas privadas mexicanas sean competitivas con las extranjeras, o morirán. Por su parte, las empresas públicas seguirán a cargo de la producción de mercancías por abajo de su valor, pero su presencia se ceñirá estrictamente al papel que se les asigne dentro del plan de reconversión. Sin embargo, aun disminuyendo su número, no decrecerá su importancia y no será difícil que, cuando sean necesarias, las veamos nuevamente florecer por todas partes.

5) La administración pública funcionará frente a un nuevo régimen de partidos y por tanto ante un nuevo sistema electoral. No será posible pretender la competitividad del industrial, el obrero, el estudiante, el profesor o el artista, sin solicitar lo mismo al político. Por tanto, como el Estado se sustentará de las nuevas fuerzas que se produzcan en la sociedad civil, sufrirá un fuerte impacto por ello. No será extraño —y sí deseable— que se formen nuevos partidos y se fortalezcan los existentes, restándose con ello espacio al partido dominante, el cual, en el México del futuro, parecerá más propio de un régimen absolutista y autoritario, que de un país moderno y democrático.

6) Las clases populares del campo y la ciudad deberán haber satisfecho las demandas que las empujaron a la revolución. México no podrá cambiar si estas demandas no han encontrado respuesta, pues los rezagos sociales que se arrastren como reivindicaciones incumplidas impedirán la transformación. En el futuro, la administración de la vida social será tan importante como hoy día.

En suma: entramos en un periodo de cambio, en el cual la administración pública busca su destino. Quizá sea un poco menos grande, su acción sea menos amplia y menos profunda, pero de ningún modo será menos importante. Todo lo contrario, si en adelante la modernidad nos exigirá más competitividad, capacidad y creatividad, estas condiciones existirán también en la administración pública. No debemos olvidar que la actividad del Estado, o administración pública, no es un mero aparato ni se circumscribe al oficio de los funcionarios. No: la administración pública significa relaciones públicas y civiles, enlazando al Estado y la sociedad en una compleja trabazón de interdependencias y complementariedades, que transfieren en dos sentidos: fuerzas y recursos. La reforma del Estado, en México, no tiene por qué implicar la privatización de la administración pública, sino más bien, su mejoramiento sustancial. Si

la Revolución ha dejado algo que aprender, es que el Estado se ha permeado permanentemente al flujo de la cultura y las tradiciones de la sociedad nacional; ésta es una lección que no debemos olvidar, cuando del futuro estemos pensando.

BIBLIOGRAFÍA

Este apartado comprende los libros, antologías, artículos, ensayos, manuales, documentos, legislación y otra clase de impresos, que acomodamos bajo el rubro general de Bibliografía.

Acle, Alfredo. *La empresa pública: desde fuera, desde dentro*. México, Edit. Limusa. 1986.

Alamán, Lucas. "Examen de la organización general de la administración pública". *Obras de Lucas Alamán: Documentos diversos (inéditos y muy raros)*. Tomo III, pp. 371-389. México, Editorial Jus. 1949.

Asociación Mexicana de Empleados Oficiales (AMEO).

"AMEO", Órgano informativo de la Asociación. Año 1, núm. 1. México, junio de 1925.

"AMEO", año 1, núm. 2. México, julio de 1925.

"AMEO", año 1, núm. 3. México, septiembre de 1925.

"AMEO", año 1, núm. 8. México, julio de 1926.

Attolini, José. "La administración pública en México". *Aportaciones al conocimiento de la administración federal: autores mexicanos*. México, Secretaría de la Presidencia. 1976.

Avia de Castro, Fernando. *Razón de Estado o discurso político*.

Lisboa, por Pedro Crassbeck. 1616.

Bonnin, Jean Charles Baptiste. *Principes de l'administration publique*. Paris, chez Renaudire Imprimeur-Librarire. Tres volúmenes. 1812.

Compendio de los principios de administración. Madrid, Imprenta de don José Palacios. 1834.

Botero, Juan. *Razón de Estado y otros escritos*. Caracas, Universidad Central de Venezuela. Sin fecha.

Bravo Ahuja Ruiz, Víctor. *La empresa pública industrial en México*. México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Brasdefer, Gloria. *Las empresas públicas en México*. México, INAP. 1970.

Busto, Emiliano. *La administración pública de México*. París, Imprenta Administrativa de Pablo Dupont. 1889.

Carrillo Castro, Alejandro. *La reforma administrativa en México*. México, Miguel Ángel Porrúa. 1980.

Y Sergio García Ramírez. *La empresa pública en México*. México, Miguel Ángel Porrúa. 1983.

Carpizo, Jorge. *El presidencialismo mexicano*. México, Siglo XXI Editores. 1979.

Casasús, Catalina. "Estudios sobre la administración pública en México". *Aportaciones al conocimiento de la administración pública federal: Autores mexicanos*.

Castellanos Coutiño, Horacio. "Comentarios a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 24 de diciembre de 1958".

Aportaciones al conocimiento de la administración federal: autores mexicanos.

Codificación de los decretos del C. Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión. Gobierno Provisional de la República Mexicana, Imprenta de la Secretaría de Gobernación. 1915.

- Comisión Nacional de Reconstrucción (Informe). México, Presidencia de la República. 1986.
- Comisión Nacional para la Celebración del 175 Aniversario de la Independencia y 75 Aniversario de la Revolución. *La Convención de Aguascalientes*. México, Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana. 1985.
- Comisión Reorganizadora, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Informe de labores*. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1928.
- Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAP)
- "La vigorosa acción social de la CNAP". México, 1922.
- "Magazine" (Aparecía quincenalmente, tocando los temas de ciencias sociales, letras, arte e información). Tomo I, núm. 1 Época 1. México, octubre de 1922.
- Comisión Nacional de Reconstrucción (Informe). México, Presidencia de la República, 1986.
- Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República.
- Base legal y lineamientos para el funcionamiento sectorial de la administración pública federal* México, Presidencia de la República. 1977.
- Cortiñas-Peláez, León. "Estudio preliminar" a la obra de Omar Guerrero: *La teoría de la administración pública*. México, Harper and Row Latinoamericana. 1986.
- Chanes Nieto, José. "Insuficiencia del marco jurídico de la denominada administración pública paraestatal". Revista Latinoamericana de Administración Pública, núms. 8/9. 1979.
- "La investigación sobre la administración pública mexicana". México, *Revista de Administración Pública* (RAP) conmemorativa del 25 aniversario del INAP. 1980.
- "Lucas Alamán, administrador". Toluca, *Revista de Administración y Política*. Universidad del Estado de México. 1985.
- Chávez, Ezequiel A. *Manual de organización de archivos*. México, Departamento de Aprovisionamientos Generales. 1920.
- Chellet Osante, Roberto. *La organización administrativa y política de la República mexicana*. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1950.
- Decreto por el cual se aprueban las bases para el establecimiento del sistema nacional de protección civil. *Diario Oficial*, mayo 6 de 1986.
- Dirección General de Estudios Administrativos, Secretaría de la Presidencia. *La administración pública en la época de Juárez*. México, Secretaría de la Presidencia. Tres volúmenes. 1973.
- Manual de organización del gobierno federal*. México, Secretaría de la Presidencia. Tomo II. 1977.
- Directorio del Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. 1947.
- Directorio del Gobierno federal*... 1950.
- Directorio del Gobierno federal*... 1951.
- Duplán, Carlos. *El problema de la organización de las oficinas del gobierno y su resolución*. México, Talleres Gráficos de la Nación. 1930.
- Ebenstein, William. "Premisas históricas y tendencias del gobierno mexicano". *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, núm. 1, vol. VII. 1955.
- El Departamento de Salubridad Pública (Reseña de actividades). México, Departamento de Salubridad Pública. 1930.
- Faya Viesca, Jacinto. *La administración pública federal: la nueva estructura*.

- Méjico, Editorial Porrúa. 1976.
- Ferrari, J. *Histoire de la raisson d'etat*. París, Michel Levy Freres, Libraires-Editeurs. 1860.
- Foucault, Michel. "Dioses, pastores y hombres: origen de la tecnología del poder y la razón de Estado". México, Revista *Siempre!*, octubre 27, 1982.
- Gamio, Manuel. *Organización y tendencias de la Secretaría de Agricultura y Fomento*. México, sin editorial, 1920.
- Goodspeed, Stephen. *El papel del jefe del Ejecutivo en México*. México, *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, núm. 1, vol. VII. 1955.
- Gramsci, Antonio. *La política y el Estado moderno*. Barcelona, Editorial Península. 1971.
- Guerrero, Omar. "El Departamento de Contraloría: 1917/1933". México, RAP núms. 57/58. 1984.
- Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*. México, Fontanara. 1986.
- La teoría de la administración pública*. México, Harper and Row Latinoamericana. 1986.
- Hijar y Haro, Alberto. *Administración y contabilidad fiscal*. México, Imprenta Victoria. 1919.
- Izaguirre Rojo, César. "La nueva Ley de Secretarías de Estado". *Aportaciones al conocimiento de la administración federal: autores mexicanos*.
- Iturriaga, José. "La administración pública durante la dictadura santonista". *Aportaciones al conocimiento de la administración federal: Autores mexicanos*.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. México, Presidencia de la república. 1977.
- Ley Federal de Entidades Paraestatales*. Versión fotocopiada. 1986.
- Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado de México Independiente, 1821/1958*. RAP. núm. 10. 1958.
- Llergo, G.L. *Desorganización de la Secretaría de Hacienda por efecto de la Creación de la Contraloría*. México, sin editorial. 1920.
- Machorro y Narváez, Paulino. *La situación legal de la Contraloría de la Nación*. México, Talleres gráficos de la Nación. 1923.
- Marx, Carlos, *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*. Marx y Engels, Obras escogidas, dos volúmenes. Moscú, Editorial Progreso. Sin año.
- Meinecke, Friedrich. *Idea de la razón de Estado en la edad moderna*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos. 1959.
- Memoria sobre el estado que guarda la agricultura y la industria de la República en el año de 1845, que la Dirección de estos ramos presenta al Gobierno Supremo, en el actual de 1846, en cumplimiento del artículo 26 del decreto orgánico de 2 de diciembre de 1942*. México, Impresa por J. Mariano Lara. 1846.
- Mendieta y Núñez, Lucio. *La administración pública en México*. México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). 1942.
- "La administración pública". México: *50 años de Revolución*. México, Fondo de Cultura Económica. 1960.
- Mijares Palencia, José. *El gobierno mexicano: su organización y funcionamiento*. México, sin editorial. 1936.
- Moreno del Valle, Lucina. *Catálogo de la Colección Lafragua*. México, UNAM. 1975.
- Nieto, Alejandro. *El mito de la administración prusiana*. Universidad de Sevilla. 1962.
- Pani, Alberto. *El camino hacia la democracia*. México, Departamento de

Aprovisionamientos generales. 1918.

Patton Glade, W. *Las empresas gubernamentales descentralizadas. Aportaciones al conocimiento de la administración federal: Autores extranjeros*. México, Secretaría de la Presidencia. 1976.

Pedroza, Archibaldo. *La obra del señor general Calles y sus colaboradores*. México, Editorial Azteca. 1928.

Pérez de Mesa, Diego. *Política o razón de Estado*. Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas. 1980.

Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la administración pública en México*. México, INAP/CONACYT. 1984.

Posada, Adolfo. *La administración política y la administración social*. Madrid, España Moderna. Sin año.

Rabasa, Emilio. *La constitución y la dictadura*. Tipografía de la Revista de Revistas. 1912.

Recopilación de las circulares, reglamentos y acuerdos, expedidos por las secretarías de Estado adscritas a la primera Jefatura del Ejército Constitucionalista. Gobierno Provisional de la república Mexicana. México, Imprenta de la Secretaría de Gobernación. 1916.

Revista de Administración Pública (RAP). Edición especial en honor de Gabino Fraga. México, INAP. 1980.

RAP núms. 59/60: *La empresa pública*. México, INAP. 1986.

Reyes Heroes, Jesús. *En busca de la razón de Estado*. México, Miguel Ángel Porrua. 1982.

Rodríguez San Miguel, Juan. *La República en 1846 o sea Directorio general de los supremos poderes y las principales autoridades, corporaciones y oficinas de la nación*. Imprenta de Juan M. Lara. 1845.

Ruiz Massieu, José Francisco. *La empresa pública: un estudio de derecho sobre México*. México, INAP. 1981.

y W. Lozano. *La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. México, Editorial Tecnós. 1977.

Saavedra Fajardo, Diego de. *Introducciones a la política y la razón de Estado del rey católico don Fernando*. Biblioteca de Autores Españoles, tomo 25. Madrid, Imprenta y Estereotipia de M. Rivadeneyra. 1853.

Schaffer, Wendell Karl. *La administración pública mexicana. Problemas Agrícolas e Industriales* de México, núm. 1, vol. VII. 1955.

Secretaría de la Presidencia. *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*. Cinco volúmenes. México, 1976.

México a través....: El sector paraestatal. México, 1976.

Serra Rojas, Andrés. *Antología de Emilio Rabasa*. México, Ediciones Oasis. Dos volúmenes. 1969.

Sierra, Carlos. "Antecedentes de la Ley de secretarías y Departamentos de Estado de 23 XII 1956". *Aportaciones al conocimiento de la administración federal: autores extranjeros*.

Stein, Lorenzo. *La scienza della pubblica amministrazione*. Torino, Unione Tipografico-Editrice. 1897.

Tocqueville, Alejandro de. *El antiguo régimen y la revolución*. Madrid, Editorial Guadarrama. 1969.

Tucker, William. *The mexican government today*. Estados Unidos, University of Minnesota. 1957.

Vernon, Raymond. *El dilema del desarrollo en México*. México, Editorial Diana. 1970.

MÉXICO 75 años *de* REVOLUCIÓN



Política II

