

INTRODUCCION

Hoy en día el estudio de la Administración Pública ha cobrado una gran importancia. La reforma administrativa, los modelos de organización global y sectorial, el papel político de la administración, la tecnocracia, son otros tantos temas que han provocado el interés por su estudio. En años anteriores el análisis de las estructuras gubernamentales estaba subordinado a la concepción general sobre los problemas políticos o el tratamiento teórico del Estado, ahora, al parecer, las perspectivas marcan hacia la independización del fenómeno administrativo. En una gran diversidad de países han empezado a proliferar los estudios sobre política. En Europa es un tema obligado al hablar de la lucha por el poder, el hacer referencia al papel de la tecnocracia en las sociedades modernas.

En México durante mucho tiempo, y aún en la actualidad, la influencia de la corriente norteamericana determinó el sentido de los ensayos de muchos estudios de la Administración Pública. Los análisis críticos cimentados en otras corrientes fueron realmente nulos. Buscar explicaciones científicas que sean útiles para encontrar una visión objetiva del papel que ha jugado la Administración Pública en la relación Estado-sociedad dentro del capitalismo, es el camino por el cual pretende transitar la presente investigación.

Frente a los temas actuales proponemos un análisis retrospectivo, para observar las características y principios que distinguen a la administración mexicana, y que pueda, en un momento determinado, servir para prever los rumbos que tomarán las instituciones gubernamentales. En este estudio hemos tratado de enriquecer nuestra concepción dentro del marxismo y del pensamiento clásico de la Ciencia Política. Para quienes piensan que en el mundo moderno la respuesta a las incógnitas del futuro, tanto del Estado como de la sociedad, están en las computadoras y el conocimiento técnico-cibernético, anteponemos el replanteamiento de las fuentes originales de la teoría del Estado, que sirven para ubicar correctamente el papel de la Administración Pública en el contexto de la formación y desarrollo del Estado moderno. Es necesaria, pues, la actualización del marxismo y del pensamiento clásico para, a partir de ellos, sentar las bases de un estudio sólido de México y sus instituciones.

Bajo estas ideas se pretende analizar a la administración pública y al Estado mexicano nacidos del triunfo revolucionario, en especial, a partir del cardenismo. Las estructuras estatales no brotaron como un fenómeno aislado o divorciado de las condiciones materiales de relación, por ello aparecen los temas relacionando el desarrollo económico con el desenvolvimiento institucional; sería un grave error estudiar la conducta administrativa sin observar las bases sociales y políticas que le dan vida.

El Estado mexicano emerge como una entidad poderosa en razón de la fuerza social que hereda de la lucha armada; la movilización de masas organizadas en torno a la figura del Estado tiene su punto nodal en la administración cardenista. En un principio pensábamos emprender el estudio a partir de 1940, o sea, al finalizar la gestión de Cárdenas, pero fue necesario retroceder hasta 1934, en virtud de que la historia contemporánea de México y de su Administración Pública tiene sus raíces más profundas en dos hechos: la Revolución Mexicana y su periodo de consolidación e institucionalización: el cardenismo. Con ello puede reafirmarse la idea de que la construcción definitiva del Estado viene después de haber triunfado los movimientos revolucionarios. Esta es una constante que se repitió en todos los países donde hubo acontecimientos populares victoriosos.

En México la alianza de clases y la subordinación de todos los sectores a la política gubernamental son factores que coadyuvaron a forjar una Administración Pública poderosa derivada de un Estado poderoso, sustentado en una política de masas. La sociedad se organiza y fortalece para encontrar en la unidad del Estado un proyecto coherente de desarrollo nacional. De 1934 a 1940 este es el gran objetivo, que encontrará su continuidad y complemento en la *industrialización* marcada como el eje de la actividad en la década de los cuarenta.

Resulta interesante poder observar cómo a las fluctuaciones en el desarrollo económico correspondieron variaciones más o menos importantes en las instituciones públicas, que fueron acopladas a los requerimientos coyunturales. La Administración Pública mexicana es una administración dinámica que tiene una gran flexibilidad y que penetra en campos heterogéneos para romper los obstáculos que se oponen a la expansión del capitalismo dependiente. Desde esta óptica cabe destacar la tradición de gobierno hispánico que ha conservado México y que lo diferencia de las formas gubernamentales anglosajonas que tienen limitaciones para poder operar con tanta libertad como las de origen ibérico. A lo largo del estudio podrá apreciarse de qué manera esta tradición fue conservada, modificada y adecuada a los requerimientos de las diversas etapas por las que pasó el régimen de la revolución.

No puede perderse de vista que el desarrollo mexicano está ubicado dentro del capitalismo dependiente; nuestro país alcanzó uno de los desarrollos más espectaculares a nivel mundial que llegó a denominarse "el milagro mexicano", tal acontecimiento no dejó de tener implicaciones contradictorias. En realidad el desarrollo, a pesar de haber tenido como antecedente una revolución, fue extremadamente injusto.

El instrumento principal de la acción estatal en la economía fue a través de la expansión del sector paraestatal, cuyo crecimiento anárquico provocó la aparición de problemas de control dentro de la Administración Pública. Es interés del presente estudio detectar las formas de conflicto y de relación de las instancias administrativas a lo largo de la industrialización del país. El capitalismo necesita para su crecimiento de un ejecutivo fuerte; en México la expansión gubernamental dio lugar a formas peculiares de centralización y dispersión del poder que coinciden con la agudización de la complejidad burocrática. Tal complejidad burocrática tiene que ver también con ciertas modalidades que adquirió la lucha de clases al interior de las empresas: lo que se ha dado en llamar la lucha a nivel económico por demandas salariales tiene una connotación mucho más profunda, que en parte puede explicarse por los conflictos y los medios utilizados por el Estado para resolverlos. La mayoría de las inquietudes proletarias comienzan por discusiones dentro de las empresas que presionan por cuestiones de tipo económico o administrativo que, en cuanto las propias unidades productivas o fabriles no son capaces de resolver, ascienden rápidamente a otros niveles de conflicto hasta llegar incluso a cuestionar la totalidad del sistema. Estas experiencias, que tienen que ver mucho con la organización administrativa, fueron visibles en diversas coyunturas especialmente en el movimiento ferroviario de 1958.

En los momentos actuales existe también un auge en el análisis de las crisis; pero hasta qué punto ha sido posible definir lo que verdaderamente puede dársele el calificativo de crisis dentro del sistema capitalista, pues hemos visto en ciertas etapas aparecer fluctuaciones económicas que si bien restringen en proceso de concentración acompañadas, en ocasiones, del ascenso de las luchas obreras. Las crisis, a pesar de todo, no han sido razón suficiente como para dar lugar a la caída del sistema en su totalidad. Se ha visto, al contrario, cómo el Estado a través de sus instituciones las ha resuelto para aparecer al poco tiempo robustecido y con mayor experiencia para resolver los conflictos económicos y sociales. De ahí que resulte interesante cuestionar lo que verdaderamente es una crisis y el papel que en ella juega la Administración Pública.

El objetivo de la investigación se alcanzará si logra despertar el interés de quienes la lean por emprender estudios que aporten un mayor conocimiento de la historia y la teoría de las instituciones.

La Administración Pública es un fenómeno antiguo que tiende en nuestro tiempo a cobrar una influencia determinante en los acontecimientos políticos; su conocimiento resulta más necesario que nunca para poder comprender su papel dentro del Estado y la relación que guarda con la sociedad.