

Capítulo VI INSTITUCIONES DEL ESTADO DE SERVICIO Y BIENESTAR

A. La importancia de las instituciones

Los primeros trazos de lo que sería el Estado mexicano posrevolucionario empiezan a dibujarse a partir del *Plan de Guadalupe* [y sus adiciones], tomando forma con la promulgación de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, expedida mediante decreto del 5 de febrero de 1917. De esta suerte, a principios de la etapa constructiva de la Revolución comenzaron a crearse las *instituciones* y los mecanismos de fomento económico. Asimismo, la Revolución habría de facilitar la modernización social (Solís, en Fondo de Cultura Económica: 1988: 870-1871).

Como observa Lorenzo Meyer (El Colegio de México, 2000: 835): “Todos los movimientos revolucionarios triunfantes tienden a pasar por un periodo más o menos largo en el que la figura del caudillo constituye el factor político dominante. México no fue la excepción”. Y agrega:

Así pues, en 1920 la gran tarea de los revolucionarios victoriosos era la *institucionalización* de su sistema de dominación política y la reestructuración del económico.

Otra tarea tan difícil como la de crear las bases sociales del nuevo régimen fue imponer el control nacional sobre la economía, es decir, volver al dominio nacional, la tierra y el *petróleo*, e imponer las prioridades del gobierno a la minería, pues grandes extensiones de tierras, así como las actividades extractivas, se encontraban en manos del capital extranjero. La necesidad de este paso –dar sustancia al *nacionalismo revolucionario*– era evidente, pues de él dependía un aumento en la recaudación y la subordinación definitiva de los intereses externos a los proyectos de la nueva clase política. Ahora bien, este objetivo –nacionalizar la economía rural y la de exportación–, se topó con un gran obstáculo: *el poder político y económico con que contaban los empresarios extranjeros parecía superior al del nuevo régimen. De ahí que la lucha con las fuerzas externas resultara tanto o más larga, difícil y accidentada que aquella librada contra los antiguos sectores dominantes de origen nacional.* (Las cursivas son mías).

En consecuencia, el otro lado de la medalla fue el uso del *nacionalismo* como fuente de legitimidad para el nuevo régimen y sustituto de la fuente original: la *democracia política*, señala el autor citado (Meyer, 2000: 826).

Ahora bien, la cuestión del Estado se centra, en última instancia en las *instituciones* (*) que lo integran; y los resultados políticos –como las decisiones gubernamentales– se explican en virtud del marco constitucional. De acuerdo con este enfoque, los resultados de la política varían en función de cómo organiza un país su Poder Ejecutivo, su Asamblea Legislativa, su Judicatura y otras instituciones, y de cómo funcionan esos órganos en la práctica. El diseño y las atribuciones de las instituciones gubernamentales quedan plasmados en una Constitución, y por lo que se refiere a la *administración del Estado*, ésta se encuentra formada por los órganos encargados de elegir la forma de poner en práctica las políticas públicas, así como de llevarlas a cabo en ocasiones mediante estructuras burocráticas heredadas. De suerte que *sin una administración eficaz, los gobiernos no pueden funcionar* (Sodaro, 2006: 100.)

Por consiguiente, los cambios que resultan de una acción revolucionaria habrán de materializarse por medio de organizaciones, de sistemas sociales abiertos y dinámicos (Smart, Lyman F., 1970: 7). Estas organizaciones formales constituyen el principal vehículo para la introducción de innovaciones, al combinar habilidades políticas, técnicas y administrativas o gerenciales, además de compromisos para el cambio que posibiliten aquéllas en ambientes en ocasiones hostiles (Esman, 1970: 83).

Así, los gobiernos crean organizaciones para la planificación, ejecución y control del desarrollo mediante programas agrícolas e industriales, de enseñanza y bienestar, entre otros, a través de la *administración* y las *empresas públicas*. Pero no sólo se ocupan de crearlas sino también de *institucionalizarlas*, convirtiéndolas en instrumentos viables y eficaces para el cambio y el desarrollo de la sociedad. Se afirma que una *institución* es más que una organización, supone complicadas pautas culturales y que promueva cambios en las modalidades de acción y las creencias de una sociedad. Una *institución*

* Estudiar un organismo como *institución* es hacerlo (siguiendo a Bernard Mottez, 1972: 64-66) como el producto natural de necesidades sociales, de presiones. Es estudiarlo en su experiencia específica, en su historia, analizar por qué procesos ha logrado definirse y legitimar ideológicamente su existencia. Es estudiar su ‘carácter’ como un *producto histórico*, es un producto *integrado* (hay una ‘estructura del carácter’, es un modelo de organización), *funcional* (es el producto de una adaptación, pero no el de una adaptación pasiva) y *dinámico* (engendra nuevas tensiones, nuevas necesidades).

Nos encontramos, por tanto, en un terreno que requiere categorías bien diferentes de aquellas a las cuales nos tenían habituados, a saber: *finés, estrategia, táctica, medio ambiente, poder* (en el sentido más fuerte del término, el de la ciencia política), *grupos de interés*, etcétera.

En resumen, la *construcción de instituciones* se refiere al establecimiento de organizaciones modernas, nuevas o reformadas, que incorporan valores, funciones y tecnologías innovadores o inéditos, de tal manera que eleven la capacidad de una sociedad para resolver sus problemas y enfrentar las necesidades emergentes. Ello supone el apoyo de organizaciones formales *institucionalizadas*, que inducen, protegen e impulsan las innovaciones, en ocasiones dentro de un medio ambiente mal preparado para apoyar tales transformaciones, lo cual conlleva procesos de *cambio social planificado* directamente relacionados con el desarrollo administrativo (Esman, Milton J., en Riggs, Fred W., 1970: 64).

debe atraer el apoyo de su medio y ser aceptada como legítima por ese medio para desempeñar mejor sus funciones (Naciones Unidas, 1983: 3).

Por lo tanto, como consecuencia, las organizaciones se convierten en *instituciones* al disponer de capacidad para desempeñar importantes funciones políticas, sociales y económicas, (Bernstein, 1970: 5), y sus innovaciones resultan funcionales, aceptadas y valoradas en su propia circunstancia (Smart, 1970: 7).

De este modo, se alcanza la *institucionalidad*, el estado final de la construcción de instituciones, al constituirse en una organización viable y admisible para los grupos pertinentes de la sociedad, al igual que las innovaciones que representa (Smart, 1970: 7, 174; Jones, 1970: 42).

Ahora bien, en el caso de México a la *destrucción* siguió la *reconstrucción revolucionaria*. Al movimiento armado de 1910, que destruyó una parte importante del capital humano y físico del país, siguió la *reconstrucción económica* de todos los sectores, excepto la agricultura que se mantuvo sin cambios importantes durante los años inmediatamente posteriores al conflicto (Gollás, Manuel, en Bizberg y Meyer, 2003: 223).

El Estado de servicio

En su obra *Teoría social y jurídica del Estado*, Adolfo Posada (1922: 156-157) señala que las necesidades de la adaptación del régimen de Estado, y de la estructura política, a los cambios de la vida social, le imponen una actividad o función enderezada a renovar, recomponer, rehacer y completar todo el instrumental de las instituciones de gobierno, en consonancia con la noción del *servicio público*, y agrega que:

... los Estados con su estructura tradicional, y con las exigencias de la ideología liberal, a que, en general responde tal estructura, no parecen los más aptos para atender *eficazmente* a la satisfacción adecuada de los complejos *servicios públicos*... existe una desarmonía o inadecuación entre el Estado tradicional... y las exigencias del vivir social. (Posada, 1922: 159-160).

[Por consiguiente]... la acción y la estructura del Estado, deben reflejar las preocupaciones sociales dominantes en su medio humano, así como la situación y composición, la complejidad y la intensidad de los elementos y actividades que integran la sociedad que constituye la materia justificativa de su propia existencia (Posada, 1922: 164).

La formación y evolución del concepto de *servicio público* caracteriza de modo excepcional y revelador, el proceso de reconstitución profunda a la vez amplia de la estructura del Estado, la cual, precisamente a causa de ese proceso re-constructivo, se transforma... se convierte en una estructura político administrativa, que abarca y comprende el conjunto complejo de

organizaciones, instituciones, departamentos, reparticiones, o, como suele decirse, de *administraciones públicas o cuasi públicas*, que al cabo forman el amplio y complicado organismo de los Estados... (Posada, 1922: 173. Las cursivas son mías).

Para el caso de una administración pública auténticamente *abstencionista*, todo intento de injerencia en el mundo de las relaciones (económicas o sociales) entre los particulares, está de antemano condenado en virtud del dogma del *laissez-faire, laissez-passer*. Al Estado y a su administración únicamente competen asegurar el orden público, única condición precisa para que el juego de las fuerzas sociales y económicas se desarrolle normalmente. Es, como puede verse, una misión de simple *gendarme* la que caracteriza al Estado en esta etapa administrativa (Garrido Falla, 1958: 53).

Pero, añade Garrido Falla:

...el liberalismo abstencionista no podía prolongar su reinado durante mucho tiempo... Así la Administración se encuentra en la necesidad de emprender por sí misma *grandes obras públicas* (principalmente para montar el sistema de comunicaciones) que por su volumen o falta de rentabilidad no iniciaban los particulares, no obstante la necesidad que la comunidad sentía; ...en materia de *beneficencia*...donde surgen nuevos servicios públicos; en materia de enseñanza, al implantarse la obligatoriedad de la instrucción elemental y, por ende, su gratuidad, han de surgir los *servicios públicos de enseñanza*..., etcétera (Garrido Falla, 1958: 54).

Esto significa un cambio de sentido tan radical, respecto de lo que era la Administración del siglo XIX... Durante el siglo XIX [la] intervención administrativa o el servicio público se justifican únicamente en cuanto que falla la iniciativa particular en orden a la satisfacción de una necesidad pública. Hoy, en cambio, la sociedad constituye cabalmente el primero de los problemas a tratar por el Estado. No se parte de la sociedad, sino que se comienza por poner en tela de juicio la justicia misma de su configuración. *El Estado intenta ahora configurar la sociedad de acuerdo con una previa idea de justicia, por lo que, en primer término, la finalidad de la actuación administrativa se hace social*. Este es el sentido que hay que asignar a *justicia social* (Garrido Falla, 1958: 55-56. Las cursivas son mías).

En consecuencia, Naciones Unidas señalaría, hace casi diez lustros, en su *Manual de Administración Pública*, publicado en 1961, que el siglo XX presenciaba el espectáculo de una extensión de las funciones gubernamentales. Los fines del Estado moderno, y de la administración pública, habían sido revolucionados, al abandonar su papel de conservador del *status quo*. Ahora correspondía al *Estado-servicio* hacer extensivo el *bienestar económico y social* (United Nations, 1961: 4-5).

También el organismo mundial señalaba que, durante los últimos cien años, se había dado un rápido crecimiento en el número y variedad de *instituciones autónomas* en prácticamente todos los países. Bajo el nombre de corporaciones, juntas, comisiones, o institutos el gobierno les confería facultades para prestar diversos servicios en determinados campos de actividad, dotadas de suficiente libertad para establecer sus normas y métodos de funcionamiento (United Nations, 1961: 71).

Al ocuparse de las *corporaciones públicas* en 1951, Naciones Unidas las consideraba como uno de los instrumentos para facilitar las actividades del desarrollo. Tanto los países desarrollados, como en vías de desarrollo, encontraban que en ocasiones la ejecución de los nuevos programas podría facilitarse mediante *agencias autónomas o semiautónomas, empresas mixtas público-privadas o a través de concesiones o contratos de gestión con corporaciones, firmas o individuos independientes* (United Nations, 1951: 29. Las cursivas son mías).

Las empresas públicas o las agencias autónomas podían satisfacer el objetivo de lograr una administración más ágil, libre de las reglamentaciones formales o las rutinas impuestas a las dependencias del gobierno central. Si bien se hacía necesario asegurar cierto grado de conformidad con las directrices superiores. El objetivo era asegurar el control gubernamental pero revestir a la corporación pública con las características más independientes y flexibles de las empresas privadas (United Nations, 1951: 30).

Como señala el organismo mundial, estas corporaciones autónomas de carácter económico, denominadas generalmente "*empresas públicas*", operan en diversos campos de actividad: bancario y financiero; comercio e industria; explotación de recursos naturales y servicios públicos, tales como el suministro de energía eléctrica, comunicaciones y transportes, entre otros (United Nations, 1961: 71).

Para Naciones Unidas, entre los motivos por los que un gobierno fomentaba las empresas públicas, estarían los siguientes:

...acelerar el desarrollo nacional; aumentar la productividad y el empleo; elevar el nivel de vida; abrir fuentes de crédito para financiar la producción agrícola e industrial y el comercio; proporcionar servicios básicos que faciliten el desarrollo industrial como, por ejemplo: los servicios públicos de energía eléctrica, agua, transportes y comunicaciones; reducir el grado de dependencia en que se halle el país con respecto al capital y a la dirección extranjera, mediante la compra de las empresas de su propiedad; suministrar un servicio no lucrativo para una empresa estrictamente privada; y lograr el control oficial de algunos sectores de la economía por principios de política nacional (United Nations, 1961: 72).

Para Posada (1922: 448-450), el Estado actuaba prestando *servicios* que entrañaban la realización de su propia *misión*, mediante la *función administrativa*, o *Administración del Estado*, y concluía:

Así, se podría definir la *Administración o Función Administrativa* como *aquella actividad del Estado encaminada a obtener los medios adecuados para realizar con acción eficaz sus fines, organizando y ordenando al efecto el sistema y régimen de los servicios llamados públicos.*

[Ahora bien], el desarrollo de la *función administrativa* exigía la armonía de las dos ideas siguientes:

- 1ª. *La... obtención del medio idóneo adecuado para constituir el organismo del Estado.*
- 2ª. *La... organización, gestión y prestación del servicio exigido en el cumplimiento de los fines del Estado (noción del servicio público).*

Noción, que (siguiendo a Posada, 1922: 551-553) habría de resultar del derrumbamiento económico y ético de la postguerra (1914): *crisis del Estado*, de *instituciones* y de *métodos* de gobierno. Consecuencia directa sería *el despertar de la revelada intimidad de lo social, lo político y lo jurídico*, que caracterizara al constitucionalismo en el advenimiento parlamentario, primero de las clases medias y luego de las fuerzas proletarias; y en el orden de las concepciones de una política, el advenir del “*liberalismo social*”. Para Posada:

La crisis de instituciones y de formas del constitucionalismo abstracto –liberal, revolucionario o doctrinario–, iniciárase ya de modo específico al plantearse con apremio... el problema del *fin* o *misión* del Estado... El régimen constitucional se ha elaborado al principio principalmente como régimen de garantías políticas y jurídicas, de las libertades formales, esencia de los ‘derechos del hombre’. La intensificación de la vida social, la creciente complejidad de los intereses colectivos y el advenimiento a la vida del Derecho, con sus exigencias económicas, de las grandes masas, las del proletariado sobre todo, hubieron de provocar movimientos diversos, enderezados a transformar el régimen constitucional, de puro régimen de garantías de libertades –reputadas como necesarias para la expansión de la personalidad humana individual– en régimen de garantías y de intervenciones positivas, *encaminadas éstas a procurar condiciones de vida –bienes, medios, educación, cultura, posibilidades económicas, tutela jurídica de los débiles, etc., etc.–* transformación que se sintetizará en la tendencia del Estado, *más que a la vez que un orden jurídico, un orden cultural y, específicamente, un régimen económico.* El Derecho es *obra del Pueblo*, de quien es órgano el Estado (Posada, 1922: 554. Las cursivas son mías).

El Estado de Bienestar

“En los países capitalistas la libertad es el principio, pero las transformaciones ... económicas han llevado al Estado a intervenir cada vez más para tratar de corregir, en el interés de la justicia, los abusos nacidos del uso de la libertad” (Morandiére, en Katzarov, 1963: 9).

Con tal propósito se emprendería “... la construcción del *Estado de Bienestar* privilegiando el control de parte del Estado y con la creación de *instituciones*”, a que se refiere José R. Castelazo. (En Uvalle, 2005: 161. Las cursivas son mías).

Como señala María del Carmen Pardo (Bizberg y Meyer, 2003: 135): “A partir de la Segunda Guerra Mundial se desarrolló en los países industrializados el Estado asistencial, también llamado Estado benefactor, surgido, ideológicamente, de la teoría económica de Keynes. Una propuesta que redefine más tarde el socialismo en torno al concepto de la pobreza como fenómeno social, lo cual planteaba la necesidad de una acción pública, y el tránsito a un Estado Social. Esta concepción de Estado predominó en las democracias capitalistas industrializadas y se caracterizó por los siguientes tres elementos:

- Intervención estatal en la economía para mantener el pleno empleo o, al menos, garantizar un alto nivel de ocupación;
- Provisión de una serie de servicios sociales universales, incluyendo transferencias para cubrir las necesidades humanas básicas en una sociedad compleja y cambiante, y
- Responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel de vida mínimo, entendido como derecho social [citando a Ramesh Mishra].

Este tipo de Estado cumplía la función política de legitimar el modelo capitalista de producción al intentar paliar los efectos negativos del mercado y una función económica en la medida en que se convirtió en un elemento central para reactivar la economía, por medio del estímulo a la demanda, creando y manteniendo fuentes de trabajo, intentando alcanzar el pleno empleo. ‘La variante *Estado de bienestar* fue una alternativa para resolver el conflicto entre democracia y capitalismo sin suprimir las bases fundamentales de ambos principios de organización social’ [citando a Barbeito y a Lo Vuolo. (Las cursivas son mías)].

La reestructuración de las formas del Estado después de la Segunda Guerra Mundial, se diseñaron para prevenir el retorno de las condiciones catastróficas que amenazaron el orden capitalista en la gran depresión de los años treinta. El único camino a seguir sería *la construcción de una correcta combinación de instituciones estatales, de mercado y democráticas que garantizaran la paz, la inclusión, el bienestar y la estabilidad*. En consecuencia, surgieron varias formas de Estado que tuvieron en común el aceptar

que este último debería enfocarse hacia *el pleno empleo, el crecimiento económico y el bienestar* de sus ciudadanos. Asimismo, el poder del Estado debería desplegarse libremente, y de ser necesario, intervenir o *incluso sustituir los procesos de mercado para lograr tales fines*, como señala David Harvey (2007: 9-13. Las cursivas son mías):

Políticas fiscales y monetarias, llamadas comúnmente “Keynesianas” fueron desplegadas ampliamente con objeto de amortiguar o disminuir los ciclos económicos y asegurar un razonable pleno empleo. Como garante de la paz y la tranquilidad interna se propugnó hacia un ‘compromiso de clase’ entre el capital y el trabajo. Los Estados también intervinieron activamente en la política industrial y pusieron en marcha pautas o normas de retribución social al empleo mediante una variedad de sistemas de bienestar, tales como atención a la salud, educación, y otros semejantes.

A esta forma de organización político-económica comúnmente se le conoce hoy como “liberalismo confinado”, para denotar cómo los procesos de mercado y empresariales, al igual que las actividades corporativas quedaron rodeadas por una red de restricciones políticas y sociales y un entorno en ocasiones limitante y en otras, conductor de la estrategia económica e industrial. La planificación dirigida por el Estado y en ocasiones las posesiones del mismo en sectores claves (acero, carbón, automóviles, por ejemplo) fueron comunes.

El “liberalismo circunscrito” produjo altas tasas de crecimiento económico en los países capitalistas adelantados durante los años cincuenta y sesenta. Sin embargo, para gran parte del Tercer Mundo el “liberalismo constreñido” representó una vana esperanza, y *el subsecuente giro al neoliberalismo después de los años 80 produjo escaso cambio material en su empobrecida condición*. Por lo contrario, en los países capitalistas avanzados las políticas distributivas (incluyendo cierto grado de integración del poder sindical de la clase trabajadora y el apoyo en la negociación colectiva), los controles a la libre movilización de los capitales (con algún grado de represión financiera particularmente a través de controles al capital), expansión del gasto público y la formación del *Estado de bienestar*, la activa intervención del Estado en la economía y cierto grado de planificación del desarrollo fueron de la mano con tasas de crecimiento relativamente altas. El ciclo de negocios fue controlado exitosamente mediante la aplicación de políticas monetarias y fiscales Keynesianas. Una economía social y moral (en ocasiones apoyada en un fuerte sentimiento de identidad nacional) se impulsó mediante las actividades de un Estado interventor.

A finales de los años sesenta el Estado benefactor empezó a derrumbarse, tanto en las economías domésticas como en las internacionales. En todas partes se evidenciaron signos de una seria crisis de acumulación de capital, desempleo e inflación, aposentándose en una fase de “estagflación”, esto es, de una continua condición de inflación combinada con un estancamiento o paralización

económica, la cual duró hasta bien avanzada la década de 1970. El “liberalismo constreñido” que produjo altas tasas de crecimiento después de 1945, al menos en los países capitalistas avanzados, término evidentemente exhausto y no operó más.

El *Welfare State* o *Sozialstaat* era un término que todavía no encontraba una adecuada versión canónica en lengua castellana, nos diría en 1960 José Medina Echavarría (1960: 134-135), profesor de la CEPAL. Al “Estado benefactor” podría definírsele como un “Estado asistencial” o “Estado ‘distribuidor’”. Ese mismo año Gunnar Myrdal señalaba en su obra *Beyond the Welfare State* (1961: 18) que la idea misma de implantar, en el Estado capitalista, pacíficamente y sin revolución –*en realidad como sustitutivo de la revolución*– políticas públicas coordinadas, de consecuencias de tan gran alcance, llevarían a la economía de un país a funcionar de acuerdo con los intereses de la mayoría de todos los ciudadanos, lo cual constituía la idea esencial de la planificación económica en los *Estados democráticos benefactores* del mundo de Occidente. Y agregaba Myrdal:

Durante medio siglo *las crisis internacionales han figurado entre las fuerzas importantes que han contribuido a aumentar el volumen de la intervención estatal* en todos los países, y que, *por lo que respecta a lo futuro, no podemos ver ahora el fin de la serie de tales crisis* (Myrdal, 1961: 37).

En el Estado benefactor avanzado [la nacionalización ya no fue necesaria o siquiera deseable]. Los bancos privados, por ejemplo, [estaban] ahora estrechamente regulados por controles legislativos y administrativos, iniciados primordialmente para salvaguardar los intereses de los depositarios y de los asegurados, pero usados cada vez más para servir a fines sociales más amplios. Esas empresas [agrega Myrdal] cada vez participan más en una cooperación regular, tanto entre sí mismas como con el banco central y el Ministerio de Hacienda, a fin de conservar el equilibrio en los mercados de dinero y de capital (Myrdal, 1961: 86).

Además, las reglamentaciones en gran escala y las *empresas del Estado*, a las cuales, en tiempo de crisis grave, había que recurrir simplemente por el interés nacional, y en ocasiones para salvaguardar la supervivencia, [mismas que no podían ser dirigidas de manera muy diferente a cualquier otra empresa privada] familiarizaron a las personas con la idea de que esa intervención es posible y debe coordinarse para que tenga éxito. (Myrdal, 1961: 37. Las cursivas son mías).

[Myrdal habría de concluir que en] ... el último medio siglo, el Estado, en todos los países ricos del mundo occidental, se [había] convertido en *un democrático ‘Estado benefactor’*, con promesas bastante explícitas de alcanzar las metas de desenvolvimiento económico, de trabajo para todos, de igualdad

de oportunidades para los jóvenes, de seguridad social y de normas mínimas protegidas en lo que se refiere no sólo a los ingresos, sino a alimentación, vivienda, salud y educación para las personas de todas las regiones y de todos los sectores sociales (Myrdal, 1961: 74. Las cursivas son mías).

En su fase de transición del desarrollo hacia el *Estado benefactor democrático* más perfecto, ello supondría un reforzamiento constante del Gobierno autónomo provincial y municipal y un crecimiento equilibrado de la infraestructura de organizaciones de intereses efectivos. *Esto presupondría, a su vez, una participación y un control más intenso por parte de los ciudadanos.* El Estado se limitaría en general a dos cosas importantes y dejaría el resto al Gobierno autónomo local y a la cooperación y los convenios entre las organizaciones de la infraestructura (Myrdal, 1961: 104. Las cursivas son mías).

En primer lugar, el Estado mantendría y reforzaría varias estructuras políticas consagradas, fundamentales –en el sentido literal de la palabra– radicales y de carácter general, en campos como el comercio y el cambio internacionales, los impuestos, la legislación del trabajo, el seguro social, la educación, la salubridad y, naturalmente, la defensa. Además, en la mayor parte de los países indudablemente continuará administrando los ferrocarriles y teniendo la responsabilidad exclusiva de los servicios de correos, telégrafos y teléfonos. En cooperación con los municipios, poseerá los *servicios públicos*, o por lo menos los controlará estrechamente. El Estado puede o no hacerse cargo de los negocios de banca y seguros, y quizás hasta aumentar el número de industrias que manipula bajo su propia administración (Myrdal, 1961: 104-105).

Mediante esta política, el Estado organizaría la comunidad nacional de acuerdo con la voluntad pública como la determinó el mandato del pueblo, y cambiaría también las condiciones en que funciona el Gobierno autónomo local. Una parte importante de las reglas y [la] vigilancia responderán al deseo público de que las organizaciones de la infraestructura sean democráticamente gobernadas, abiertas y sometidas a controles satisfactorios de publicidad, como otros órganos de política pública (Myrdal, 1961: 105).

Burocracia, insignificantes reglamentaciones administrativas y en general un Estado intervencionista no serían el *signum* de nuestra visión de un Estado Benefactor democrático más perfecto. *El Estado ha sido puesto de manera más efectiva bajo el control democrático del pueblo... [y] no haremos la paz con la burocracia [concluiría Myrdal]* (Myrdal, 1961: 107. Las cursivas son mías).

El *tipo ideal* de *Estado social o de bienestar* se apoyaba en los siguientes principios y pautas de acción:

- (i) Aplicación de políticas económicas keynesianas, que permitían un sostenido crecimiento económico con pleno empleo;

- (ii) Acrecentamiento constante de la participación público-estatal en la sociedad, ya sea para gestionar directamente algunos servicios y prestaciones necesarias para el bienestar general de una sociedad desarrollada, y/o para proporcionar una red que provea de los recursos económicos a través de un sistema impositivo progresivo, y
- (iii) Aparición de un consenso básico entre los principales sectores sociales y actores políticos en torno a la necesidad de mantener esta estructura de solidaridad institucional (el *consenso social-democrático*).

Por consiguiente, el papel del Estado es el de *garante del bienestar general y de la justicia distributiva* (Vallespín, en Arteta, *et. al.*, 2003: 405 y 415.)

En el caso de América Latina, como señala María del Carmen Pardo, “la intervención del Estado ocurrió en un contexto de transición de sociedades tradicionales a modernas, dando como resultado una desarticulación social que favoreció la ‘centralidad’ del Estado, lo que a su vez propició que la economía y la política... fueran procesos autónomos”.

Así, en América Latina aparecieron los Estados nacionales-populares y la participación se tradujo en movilización-control a través de arreglos corporativos que atentaron contra la representación, pues en la *versión latinoamericana* del Estado de bienestar, éste intervino en actividades en las que el sector privado no podía hacerlo solo, entre otras razones por el carácter de bien colectivo de ciertos servicios, logrando que las políticas sociales no sólo sirvieran para aumentar los niveles de bienestar de la población, sino que ofrecieran servicios a cambio de apoyo y sostenimiento de la legitimidad de los sistemas políticos (Pardo, en Bizberg y Meyer, 2009: 137).

Por su parte, el catedrático de derecho administrativo brasileño Bandeira de Mello (2006: 18) concluye que:

Hasta un cierto punto de la historia existía la nítida y correcta impresión de que *los hombres eran aplastados por los poseedores del poder político*. A partir de un cierto instante se empezó a percibir que *eran subyugados, sacrificados o abusados no solo por los poseedores del poder político, sino también por los que lo manejaban: los poseedores del poder económico*. Se incorporó entonces al ideario del Estado de Derecho el *ideario social*, surgiendo el *Estado Social de Derecho*, también conocido como Estado de Bienestar (*Welfare State*) y Estado-provisión. *La enumeración de derechos sociales aparece por primera vez en la historia constitucional en la Constitución mexicana de 1917*. (Las cursivas son mías).

Hoy podemos hablar de derechos fundamentales de *segunda y tercera generación*, para referirnos a los derechos *económicos, sociales, culturales y ambientales*, que

fueron desarrollados entre finales del siglo XIX y a comienzos del XXI. Incorporados en la *Declaración de 1948*, el Estado de Derecho pasa a una etapa superior, a un *Estado Social de Derecho*. De ahí el surgimiento del *constitucionalismo social* frente a la exigencia de que los derechos sociales y económicos, descritos en las normas constitucionales, *sean realmente accesibles y disfrutables*. Se demanda un *Estado de Bienestar* que implemente acciones, programas y estrategias, a fin de lograr que las personas los gocen de manera efectiva los derechos siguientes:

- Toda persona tiene derecho a la seguridad social y a obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales;
- Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias;
- Toda persona tiene derecho a formar sindicatos para la defensa de sus intereses;
- Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure a ella y a su familia salud, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y los servicios sociales necesarios;
- Toda persona tiene derecho a la salud física y mental;
- Durante la maternidad y la infancia toda persona tiene derecho a cuidados y asistencia especiales;
- Toda persona tiene derecho a la educación en sus diversas modalidades, y
- La educación primaria y secundaria es obligatoria y gratuita.

La *tercera generación* de derechos, surgida en la doctrina en los años ochenta, se vincula con la *solidaridad*. Los unifica su incidencia en la vida de todos, a escala universal, por lo que precisan para su realización una serie de esfuerzos y cooperaciones en un nivel planetario. Normalmente incluyen derechos heterogéneos, tales como el derecho a la paz, a la calidad de vida o a las garantías frente a la manipulación genética. Este grupo fue promovido para incentivar el progreso social y elevar el nivel de vida de todos los pueblos. Entre otros, destacan los relacionados con:

- El uso de los avances de las ciencias y la tecnología;
- La solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos y ecológicos;
- El ambiente;
- Los derechos del consumidor;
- El desarrollo que permita una vida digna, y
- El libre desarrollo de la personalidad.
(http://es.wikipedia.org/Tres_generaciones_de_derechos_humanos).

En suma, siguiendo a Sodaro (2004: 266-267), en lo que se refiere al *Estado de Bienestar*: “En el siglo XX... inició la marcha fúnebre del *laissez-faire* en muchos países en los que había prevalecido este modelo económico. *Muchas democracias* adoptaron

más o menos gradualmente *el modelo de economía mixta y desarrollaron el Estado de Bienestar*. En nuestros días no existen países con una economía de *laissez-faire* pura y, en diversos grados, *los gobiernos intervienen en todos los sistemas económicos contemporáneos, no sólo en calidad de reguladores, sino también de proveedores y productores de una amplia oferta de servicios públicos de todo tipo*".

"...muchos científicos sociales y líderes políticos alegan que *el Estado del bienestar democrático, a pesar de todos sus defectos e insuficiencias, es el sistema más estable y solidario de economía política que jamás ha tenido la humanidad*. Combina las libertades de la empresa privada con la seguridad de una red de garantías sociales que ha conseguido reducir significativamente la pobreza y la miseria... hoy no existe ninguna alternativa superior y que difícilmente cabe imaginarla en el futuro...".

"Ahora bien, tanto las grandes crisis económicas del primer tercio del siglo xx como la fuerte desigualdad social que persistía en muchas sociedades... *proveen una sólida evidencia histórica en contra de la hipótesis que predice que un sistema económico con escasa intervención estatal es capaz de eliminar la pobreza y, con el tiempo, generar de una manera espontánea mayor igualdad social*". (Las cursivas son mías).

El marco constitucional

Alessandro Groppali (1952: 120-123), profesor emérito de la Universidad de Milán, nos recuerda que también el *fin* constituye otro de los elementos del Estado. Precisamente el elemento teleológico connatural y coesencial a él, en cuanto no puede concebirse, que una persona jurídica como es el Estado, no tenga un fin al cual aspirar en el desarrollo de su actividad. Fin supremo que debe tomarse como elemento formal del Estado, al expresar y caracterizar mejor su esencia íntima, el contenido de toda su actividad, imprimiéndole por sí mismo la *estructura fundamental*, como la *función* imprime su sello sobre al *órgano* que la ejerce.

De tal manera, las altas y supremas finalidades del Estado se manifiestan también con los fines últimos de la *tutela*, del *bienestar* y del *mejoramiento* de la *comunidad*. Por ello, entre las finalidades complementarias a las esenciales y exclusivas del Estado debe mencionarse, sobre todo, las *relaciones económicas* inherentes a la producción y a la satisfacción de la riqueza, las *relaciones asistenciales* y de *elevación de las clases más necesitadas* (protección de la maternidad y de la infancia, asistencia en las enfermedades, desocupación involuntaria, vejez, etc.), así como los *servicios públicos* para favorecer el desarrollo y el progreso de la vida social.

Para la doctrina liberal el individuo se debía considerar en el centro de todo el orden jurídico cuya función exclusiva es la de garantizar la defensa de

los derechos individuales contra toda forma de injerencia del Estado. [Para] la doctrina que nosotros propugnamos en el derecho del Estado soberano se armonizan los derechos de los ciudadanos en tanto cuanto los ejercitan en *función del interés social* (Groppali, 1952: 249).

Corresponderá a toda *Constitución* expresar ‘...una concepción fundamental del fin del Estado’, concluye Groppali (1952: 120).

En nuestro país el texto constitucional expresa, en su artículo 3º la filosofía política que adoptaron los gobiernos emanados de la Revolución iniciada en 1910 e incorpora los anhelos y reclamos sociales. Contiene todo un programa ideológico, pues define conceptos como democracia, nación y *el sentido de lo social*. En tal caso, *a la democracia se le considera* no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como *un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo*. Lo nacional atiende a la *comprensión de nuestros problemas*, al *aprovechamiento de nuestros recursos*, a la *defensa de nuestra independencia política*, al *aseguramiento de nuestra independencia económica* y a la *continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura* (Adalid, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 1998: 19, 27, 35. Las cursivas son mías).

Con respecto a los *derechos sociales* nuestra Ley fundamental se ocupa de éstos en su artículo 4º, por lo que se refiere a: los *pueblos indígenas*; el *derecho a la protección a la salud* (uno de los derechos sociales por antonomasia y una de las tareas fundamentales –en términos políticos y económicos– de los Estados democráticos contemporáneos, que representa una de las claves del *Estado de bienestar*; la *vivienda digna y decorosa*; la *igualdad jurídica de la mujer y el varón*; la *familia y su planificación*; el *medio ambiente sano*; y los *derechos de los menores de edad* para su desarrollo integral (Rabasa y Caballero, 1994: 46-50; Carbonell, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 1998: 36-37. Las cursivas son mías).

En su artículo 25 la *Constitución* habrá de incluir de manera explícita el concepto de la *rectoría económica del Estado*, atribuyéndole a éste *la responsabilidad de organizar y conducir el desarrollo nacional*, mismo que será integral y sustentable. Concepto que ha servido de guía a la activa intervención del Estado en el desarrollo económico de México desde 1917 y para lo cual planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional. Como lo señala el propio texto constitucional el Estado *planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general*. Asimismo, al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, los sectores público, social y privado, pero el sector público tendrá *de manera exclusiva* las *áreas estratégicas* que señala el Artículo 28 de la Constitución, *manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su*

caso se establezcan (Madrid Hurtado, Miguel de la, en Carbonell, Miguel 2000: 356. Las cursivas son mías).

A lo anterior agrega Miguel de la Madrid (en Carbonell 2000: 356-358), en su comentario al artículo en cuestión:

A esta tendencia de establecer en la ley fundamental las bases del régimen económico de cada nación se la ha denominado el *constitucionalismo social*. Y [citando a Hermann Heller] “...de ahí mismo ha surgido el concepto de *Estado Social de Derecho*, como una elaboración o derivación de la idea del Estado liberal de derecho. Frente a la crisis de la democracia en su versión liberal... y a la inestabilidad económica, se *reclamaba dar al Estado de Derecho un contenido económico y social...* [Por ello], todos los gobiernos se han visto obligados a atender la demanda social para actuar en tal forma que se regule o impulse el proceso económico y se atiendan los aspectos sociales derivados del mismo.

[Agrega de la Madrid] Aún en *la época actual de revisión y cambio de la actividad económica del Estado*, cuando existe una *tendencia a limitar su intervención en este campo*, se tiene que reconocer que *hay responsabilidades indeclinables* para la organización política de la sociedad: el cuidado de los equilibrios macroeconómicos, indispensables para el crecimiento sostenido y equilibrado de la economía, así como el impulso y la orientación del desarrollo a mediano y largo plazos, *la justa distribución del ingreso, que no es posible obtener exclusivamente a través de los mecanismos de mercado*, las grandes obras de infraestructura, el arbitraje de los conflictos sociales, el ahora llamado desarrollo sustentable, que atiende con mayor énfasis el medio ambiente y el cuidado de los recursos naturales y, en forma creciente, *la ineludible responsabilidad de los gobiernos de conducir las relaciones económicas internacionales en beneficio del interés de cada país*. (Las cursivas son mías).

La rectoría del desarrollo nacional también debe fortalecer la soberanía de la nación y su régimen democrático, *mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, y una más justa distribución del ingreso y la riqueza*, y debe permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales...

[Además], sólo el gobierno federal, directamente o a través de organismos dependientes de él, pueden tener la propiedad y el control de las áreas estratégicas así definidas. Por ello, la *estructura administrativa* más adecuada para asegurar la propiedad y el control exclusivo de las áreas estratégicas es el *organismo descentralizado*. (Las cursivas son mías).

Por lo que se refiere al Artículo 28 de nuestra carta fundamental, Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero (1994: 124) comentan que: *La importancia de los energéticos en la vida moderna es decisiva. Por eso, el petróleo, los carburos de hidrógeno y las energías eléctrica y nuclear invariablemente deben ser explotadas y administradas por el Estado.* Para tal efecto, el legislador constituyente puede fijar qué bienes pertenecen directamente a la nación, y en nuestro caso:

“...el Congreso sostuvo que aquélla tenía el dominio directo sobre determinadas zonas, entre ellas el subsuelo, y por lo tanto, de todas las riquezas que encierra. Con fundamento en dicho principio, *México pudo reivindicar para sí la riqueza petrolera, hasta entonces en manos de particulares –en su mayoría compañías extranjeras– y [expropiar], por decreto de 18 de marzo de 1938, esa importante fuente de riqueza nacional.* Asimismo volvió a la nación la propiedad de todos los recursos mineros explotados anteriormente por sus dueños en beneficio propio, exclusivamente. (Las cursivas son mías.).

Como lo establece el texto constitucional en su Artículo 27:

Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Corresponde también a la nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos. (Rabasa y Caballero 1994: 112. Las cursivas son mías).

Es pertinente recordar, siguiendo el comentario de Patiño Manffer (en Carbonell 2000: 415), que *la esencia del concepto ‘áreas estratégicas’ expresado en los artículos 25 y 28 de la Constitución, debe interpretarse en el sentido de que el Constituyente mexicano quiso que fuera el Estado el que atendiera de manera exclusiva dichas áreas de la economía, para garantizar que su manejo estuviera vinculado siempre con los objetivos fundamentales de la nación mexicana en materia de desarrollo económico y bienestar general.*

Es decir, *ninguna de las áreas calificadas como estratégicas por la Constitución debería manejarse con criterios únicamente comerciales o empresariales,*

propios de la especulación comercial. Si bien es cierto que el Estado busca *asegurar la viabilidad económica de las empresas de la nación*, éste *no debe ser el único criterio que rija su conducta como empresario.* Al Estado le corresponde manejar los bienes de la nación; por ejemplo, el petróleo y los demás hidrocarburos, la petroquímica básica, la electricidad, etcétera, con un criterio que busque apoyar y desarrollar la industria y la producción nacionales, *aún cuando deba sacrificar para lograr dichos objetivos, algunos márgenes de ganancia.*

El objetivo del Estado no está en lograr la máxima ganancia posible, sino en diseñar y manejar la estrategia nacional de desarrollo económico en beneficio de todos los mexicanos.

Este es el sentido del término '*mixta*' que se le ha dado a la economía mexicana, es decir, *no comparte todos los principios de una economía liberal a ultranza, pero tampoco pretende ser una economía de corte socialista. En el correcto equilibrio de ambas posturas radica la sabiduría de aquellos a quienes les corresponde organizar y dirigir la economía nacional.* (Las cursivas son mías).

Cabe mencionar que a partir de la reforma al Artículo 28 constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de marzo de 1995, dos actividades dejaron de formar parte de las 'áreas estratégicas': las *comunicaciones vía satélite* y los *ferrocarriles*. De conformidad con el propio texto de la reforma, ambas actividades pasaron a formar parte de las 'áreas prioritarias' señaladas en el Artículo 25 constitucional (Patiño Manffer y Concha Cantú, en Carbonell, 2000: 388).

Volviendo al Artículo 28 de nuestra ley fundamental, Rabasa y Caballero (1994: 133) nos recuerdan que México durante la Colonia estuvo sujeto, como las demás posesiones de la Corona Española, a un estricto sistema económico caracterizado por *monopolios* y *estancos*, así como por una serie de restricciones a la importación y exportación de productos y por la prohibición de realizar transacciones mercantiles con cualquier otra nación que no fuera España. Los resultados de esta política fueron desastrosos, ya que, bajo la presión de tal sistema, el desarrollo económico fue extraordinariamente débil y los pocos y malos provechos para el exclusivo beneficio de la monarquía. Con la Independencia, abiertos los puertos de México al comercio exterior y eliminados paulatinamente los *estancos*, con un recto sentido *liberal*, el Constituyente de 1857 estableció en el Artículo 28 el principio de que en nuestra patria *no habría monopolios ni estancos* de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria y sólo se reconocerían los relativos a la *acuñación de moneda, correos y concesiones de privilegios*, por tiempo limitado, a *inventores o perfeccionadores de alguna mejora.*

En ese orden de ideas, el Artículo 28 (Carbonell 2000: 385-386) de la *Constitución* establece que en los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos, entre otros, los *monopolios*, las prácticas monopólicas y los *estancos*. Enseguida, aclara que *no*

constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes *áreas estratégicas*: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes. Asimismo, el Estado contará con los *organismos y empresas* que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes *participe por sí o con los sectores social y privado*.

Además, el Estado tendrá un *banco central* que será *autónomo* en el ejercicio de sus funciones y en su administración, correspondiendo al Presidente de la República, con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso, la designación de las personas que habrán de conducir el *banco*.

Con referencia a la condición de *autonomía* cabe recordar que ya el artículo 3° constitucional, fracción VII, la reconoce en su tercera enmienda a iniciativa del Presidente José López Portillo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de junio de 1980, en el caso de universidades e instituciones de educación superior, las que dispondrán de facultades y responsabilidad para *gobernarse a sí mismas*, en bien de los fines que le son propios. La autonomía de las universidades e institutos de enseñanza superior implica también determinar sus propios planes y programas, el manejo interno de su personal académico y administrativo, de acuerdo con los principios que establece la Constitución para los trabajadores en general, y la ley reglamentaria. Asimismo, supone la administración de su patrimonio, o sea, de los recursos económicos con que esas instituciones cuentan para el cumplimiento de sus facultades (Rabasa y Caballero 1994: 43; Melgar Adalid, en Carbonell 2000: 28-29).

Por otra parte, como señalaran Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero (1994: 356) *el auge de individualismo, el crecimiento de los grandes capitales y el surgimiento del liberalismo económico, que sostenía la no intervención del Estado en las relaciones entre trabajadores y patrones, fueron tres causas que unidas condujeron a un régimen de injusticia, pues los poseedores de los medios de producción imponían a la mayoría de desposeídos de trabajo, medidas cada día más arbitrarias*. El derecho del trabajo apareció en Europa, precisamente como resultado de esa situación, en los últimos años del siglo XIX.

En nuestro país el derecho al trabajo es obra de la revolución constitucionalista, si bien ya el Partido Liberal, dirigido por Ricardo Flores Magón, había publicado en 1906 un manifiesto conteniendo un valiente y generoso programa a favor de una legislación del trabajo (Rabasa y Caballero 1994: 357). Por consiguiente, en su comentario al Artículo 123 de nuestra ley fundamental Lastra (2000:11-13), considera que:

La incorporación de los derechos sociales en el texto de la Constitución mexicana de 1917, es un mérito indiscutible de la Asamblea Constituyente de

Querétaro. Nuestra Constitución fue precursora de la *concepción nueva del hombre por el derecho*.

Además, “Como bien lo afirma Trueba Urbina –continúa Lastra– en esta ocasión no fueron precisamente ‘los juristas a quienes debemos la formulación legislativa de los derechos económicos y sociales, sino a diputados que venían del taller y de la fábrica, de las minas, del campo’”. Lastra también nos recuerda que: “Con posterioridad a la nuestra, algunas Constituciones incluyeron progresivamente el aspecto social...” Sin embargo, Sergio García Ramírez considera a la Constitución de 1917 como ‘precursora en materia social’. Pero cabe recordar que esto no fue gratuito:

Los derechos sociales nacen –en el caso de México– de los reclamos y exigencias del pueblo, después de un movimiento armado, como lo fue la Revolución de 1910, con un saldo trágico para los mexicanos, traducido en varios millones de muertos. No fueron una dación graciosa por parte del Estado, sino una conquista de la clase trabajadora, frente al capital y al Estado liberal burgués, *esto no debe ser olvidado* (Las cursivas son mías).

La intención del legislador fue, desde sus orígenes, preservar, frente a una relación jurídica desigual, la exigencia y prevalencia de una clase social económicamente débil y desvalida, *partiendo de un mínimo de condiciones, intentando con ello, dignificar y elevar la condición humana de los trabajadores, que les permitiera un nivel económico decoroso y alternativas de vida con mejores oportunidades, para él y su familia, imponiendo limitaciones y restricciones al capital, para evitar abusos y desequilibrios sociales* (Lastra, 2000: 17).

“Habitar una casa decorosa es condición indispensable para lograr un nivel aceptable de vida, fundar una familia y procurar que sus miembros puedan desarrollarse en un medio favorable”, opinan Rabasa y Caballero (1994: 361). De tal suerte, el Artículo 123 fracción XII constitucional impuso *la obligación a los empresarios de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas*, para lo cual se dispuso la creación de un *“fondo nacional de la vivienda”*, administrado por *un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones*. Para este efecto fue establecido en 1971 el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) (Lastra, 2000: 25; Rabasa y Caballero, 1994: 361. Las cursivas son mías).

En cuanto a la *seguridad social*, Rabasa y Caballero (1994: 363) le señalan por objeto “...proteger al trabajador y su familia contra la enfermedad, la muerte, la miseria, así como capacitarlo para su trabajo”. En efecto, el propio texto constitucional establece en la fracción XXIX del Artículo 123 que:

Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprende los seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades

y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

Y para tales efectos, la ley reglamentaria del citado ordenamiento, publicada el 19 de enero de 1943, dispuso la creación del *Instituto Mexicano del Seguro Social*.

Ahora bien, con respecto a *los trabajadores al servicio del Estado* Lastra (en Carbonell, 2000: 36-37) comenta (citando a De la Cueva) que "...habrían de permanecer mucho tiempo 'expulsados del derecho del trabajo'. No obstante que la Ley Federal del Trabajo de 1931, en su Artículo 2° prevenía que 'las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil'. Tal circunstancia no ocurriría sino hasta que el Presidente Abelardo L. Rodríguez expidió un acuerdo administrativo sobre organización y funcionamiento del *servicio civil*, publicado el 12 de abril de 1934. No fue sino hasta el 5 de diciembre de 1938 cuando el Presidente Cárdenas, a través de una iniciativa de ley, determinó que: 'la relación jurídica entre el Estado y sus servidores sería una relación de trabajo'. La expedición del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado provocó la derogación del Artículo 2° de la Ley Federal del Trabajo de 1931. Diez años después, el 4 de abril de 1941 el Presidente Manuel Ávila Camacho 'sin modificar los principios fundamentales... promulgó un nuevo estatuto. Tanto el estatuto de 1938, expedido por el Presidente Cárdenas, como el de 1941... establecieron las bases y principios esenciales en los que se sustentarían las relaciones de trabajo de los empleados al servicio del Estado... Correspondió al Presidente Adolfo López Mateos, enviar al Poder Legislativo, en 1959, un proyecto para adicionar el Artículo 123 con un apartado B... siendo aprobado en 1960. Tres años después, en diciembre de 1963, sería aprobada la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 del mismo mes".

En este contexto, *la seguridad social de los servidores públicos está a cargo de un organismo específico, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)*, normado por la respectiva ley orgánica. Además, se creó un fondo nacional para la vivienda con el fin de proporcionar ésta a los empleados públicos. De modo similar se estableció para los miembros de las fuerzas armadas. Tales disposiciones corren paralelas a la que creó el *INFONAVIT*, encargado –como ya se mencionó– de facilitar habitación a los trabajadores, cuyo régimen jurídico se rige por el apartado de la Constitución (Rabasa y Caballero, en H. Cámara de Diputados, 1994: 364).

Para los propósitos del presente estudio es pertinente recordar que al principio de la vigencia constitucional "... tan sólo existían las secretarías de Estado y los departamentos administrativos, y a mediados de los años veinte surgió la descentralización administrativa..." (González Oropeza, en Carbonell, 2000: 342. Las cursivas son mías).

En efecto, el texto constitucional de 1917 establece en su origen lo siguiente: "Artículo 90.- Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación habrá

el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que habrán de estar a cargo de cada secretaría”. Congruente con lo anterior, durante la presidencia de Venustiano Carranza el Congreso decretó la *Ley de Secretarías de Estado*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1917, la cual en su Artículo 1°. estableció que “Para el despacho de los negocios de orden administrativo de la Federación, [habría] siete Secretarías de Estado y cinco Departamentos.

Comentando el Artículo 90 constitucional, Rabasa y Caballero (1994: 253) señalan:

Que de acuerdo con la más moderna doctrina administrativa y dada la constante creación de los *entes que no constituyen secretarías de Estado, la administración pública se divide en centralizada (secretarías de Estado y departamentos administrativos) y sector paraestatal (organismos descentralizados y de participación estatal)*. Estos últimos no previstos por los constituyentes del 1917 –lo que resulta explicable en la época– carecían de base constitucional que los sustentará, no obstante su importancia y constante proliferación.

De esta suerte, en la Exposición de Motivos de la *Ley Orgánica de la Administración Pública* –que entrara en vigor el 1°. de enero de 1977– se menciona que:

“Los últimos diez lustros han testimoniado el aumento constante de la administración paraestatal. En nuestros días, más de la mitad del Presupuesto de Egresos de la Federación se canaliza a través de este tipo de entidades cuyos mecanismos de coordinación y control se encuentran dispersos en diferentes disposiciones legales. [Por consiguiente] Se establecen los mecanismos por medio de los cuales las entidades paraestatales que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, habrán de coordinar sus acciones con el resto de las dependencias del Ejecutivo, a fin de conseguir una mayor coherencia en sus acciones y evitar desperdicios y contradicciones”.

La nueva *Ley* dispuso en su Título Primero, “De la Administración Pública Federal”, Artículo 1°. que la misma establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, *centralizada y paraestatal*. Estando esta última compuesta por “*los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos*”. (Las cursivas son mías)

A posteriori, por reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 21 de abril de 1981, el Artículo 90 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* quedó en los términos del texto vigente, a saber:

La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. (Las cursivas son mías).

Las instituciones del nacionalismo revolucionario

En sus *Charlas de café con...* Venustiano Carranza, Alejandro Carrillo Castro (2009: 45) pone en boca del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista el convencimiento de que la respuesta a los males ancestrales de nuestro país debía fincarse en la *creación y el respeto a las instituciones* establecidas con base en nuestra *Constitución política*. Como señala Carrillo Castro, don Venustiano Carranza sabía cuáles eran los puntos neurálgicos que le permitirían, “primero desestabilizar y combatir exitosamente aquella injusta estructura político-administrativa y, posteriormente, promover las reformas jurídicas que tratarían de cambiar radicalmente aquel estado de cosas, ya *en el plano social y económico*, y no sólo en el estrictamente militar que se vivía en ese momento (Carrillo, 2009: 51-52. Las cursivas son mías).

Consecuente a lo anterior, continúa Carrillo Castro (2009: 60-61, 63-64), Carranza declararía, en el Salón de Cabildos del Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, el 24 de septiembre de 1913, que:

...una vez terminada la lucha armada a que convoca el Plan de Guadalupe, tendrá que *principiar formidable y majestuosa la lucha social, la lucha de clases*, queramos o no queramos nosotros mismos y opónganse las fuerzas que se opongan, porque las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas; y no sólo es repartir las tierras...no es el sufragio efectivo...es establecer la justicia, es buscar la igualdad, es la desaparición de los poderosos para establecer el equilibrio de la conciencia nacional...’

Y también adquirió un importante compromiso...cuando dijo: ‘*Cambiaremos todo el actual sistema bancario, evitando el inmoral monopolio de las empresas particulares que han absorbido por cientos de años todas las riquezas públicas y privadas de México...* Al triunfo de la Revolución se establecerá el *banco único, el banco del Estado*, lográndose, de ser posible, *la desaparición de toda institución bancaria que no sea controlada por el gobierno.*

[Agregando que] ‘sin progreso material ni social; el pueblo se encontró esos treinta años sin escuelas, sin higiene, sin alimentación y, lo que es peor, sin libertad...’ Los periódicos diarios engañaban constantemente al público hablándole de los progresos educativos, del crédito de la república, de la consolidación de

nuestra moneda, de nuestra balanza bursátil con los mercados extranjeros, de nuestras vías de comunicación...’.

Concluiría Carranza: “*Tendremos que removerlo todo. Crear una nueva Constitución cuya acción benéfica sobre las masas, nadie ni nada, pueda evitar*”. Por consiguiente, Venustiano Carranza se ocupó de la necesidad *del cambio social*, para lo cual “... *se tendrían que llevar a cabo ‘todas las reformas que reclaman las necesidades actuales de la nación, para su progreso y bienestar, y para asegurar así la paz, sobre sólidas bases’*.” (Carranza, en Barrón, 2009: 196-197. Las cursivas son mías).

Congruente a lo anterior, Carranza emitió las *Adiciones al Plan de Guadalupe*, en Veracruz, el 12 de diciembre de 1914, decretando en su artículo 2º. que el Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo expediría y pondría en vigor, durante la lucha, “todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a *dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país*, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables *para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí...*” (González Ramírez, 1954: 162. Las cursivas son mías).

En síntesis, como resultado de la *primera revolución social del siglo xx*, la *Constitución* promulgada el 5 de febrero de 1917 consignó en su texto *la primera declaración de derechos sociales de la historia*. De tal suerte, la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* declara y protege las *garantías sociales*, esto es, “*el derecho que tienen todos los hombres para llevar una existencia digna y el deber del Estado de asegurar que así sea*”, además de “*la rectoría del Estado en materia económica*”, y el establecimiento de las *instituciones* que habrán de realizarlas (H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1994: 22-23: Las cursivas son mías).

Bibliografía

- Aristegui, Carmen y Trubulsi, Ricardo (2009), *Transición. Conversaciones y retratos de lo que se hizo y se dejó de hacer por la democracia en México*, México, Editorial Grijalbo.
- Auditoría Superior de la Federación-Honorable Cámara de Diputados, LIX Legislatura (s/f), *1824-2004: 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México*. México, Auditoría Superior de la Federación.
- Bandeira de Mello (2006), *Curso de Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, No. 281.
- Barrón, Luis (2009), *Carranza. El último reformista porfiriano*. México, Tusquets Editores, Tiempo de Memoria, 200 Años Independencia, 100 Años Revolución, citando a Juan Barragán Rodríguez (1985-1986), *Historia del ejército y de la Revolución constitucionalista*, 3 Vols., México, INEHRM.

- Bernstein, Joel (1970), "Institution Building: Its Role in Political, Social and Economic Development", en Woods Thomas, D. y Fender, Judith G. (Co-Editors), *Conference Proceedings, Institution Building and Technical Assistance*, Washington, D.C.
- Bizberg, Ilán y Meyer, Lorenzo (2003), *Una Historia Contemporánea de México*. Tomo I.- *Transformaciones y permanencias*, México, Editorial Océano.
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión LVI Legislatura (1997), *Los Gobernantes de México*, en *Documentos para la Historia I*, México, Gran Comisión de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Dirección General de Crónica Parlamentaria.
- Carbonell, Miguel (2000), "Comentario", en Carbonell, Miguel (Coordinador), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cárdenas, Lázaro (1934), "Discurso del Gral. Lázaro Cárdenas, al protestar como Presidente de la República ante el Congreso de la Unión, el 30 de noviembre de 1934".
- Carrillo Castro, Alejandro (2009), *Charlas de café con... Venustiano Carranza*, México, Editorial Grijalbo.
- Castelazo, José E. (2005), "Organismos constitucionales autónomos: Una reflexión", en Uvalle Berrones, Ricardo, Coordinador (2005), *Perfil contemporáneo de la administración pública*. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Comisión de Administración Pública (s/f), *Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana*. Documento publicado posteriormente, por la Coordinación General de Estudios Administrativos, de la Presidencia de la República, con el título de *Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana*, Comisión de Administración Pública 1967, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos.
- Esman, Milton (1970), "Institution Building and Development", en Smart, Lyman F. (1970), "Editor's Introduction", *Proceedings of the Regional Conference on Institution Building*, Logan, Utah, Utah State University.
- (1970), "CAG and the Study of Public Administration... A Note on Institution-Building", en Fred W. Riggs, editor, *Frontiers of Development Administration*, Durham, North Carolina, Duke University Press.
- Garrido Falla, Fernando (1958), *Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen I (Parte General), Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- Gollás, Manuel (2003), "Breve relato de cincuenta años de política económica", en Bizberg, Ilán y Meyer, Lorenzo (2003), *Una historia contemporánea de México*. Tomo I.- *Transformaciones y permanencias*, México, Editorial Océano.
- González Ramírez, Manuel (1954), *Fuentes para la Historia de la Revolución Mexicana*. I. *Planes Políticos y otros documentos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Granados Roldán, Otto (1988), "Estado y Rectoría del Desarrollo en México; Una Perspectiva Política", en Fondo de Cultura Económica (1988), *México Setenta y*

- cinco años de Revolución, I Desarrollo económico*. 1, México, Fondo de Cultura Económica.
- Groppali, Alessandro (1952), *Doctrina del Estado*, Milán, Dott. A. Giuffré Editor, 8ª edición revisada y ampliada.
- H. Cámara de Diputados LV Legislatura (1994), *Mexicano: ésta es tu Constitución*, México, Miguel Ángel Porrúa, 9ª edición.
- Harvey, David (2007), *A Brief History of Neoliberalism*, New York, Oxford University Press.
- IEPES (1976), *Propuesta de Programa de Gobierno 1976-1982*. México, IEPES.
- Jones, Garth N. “Report of the Committee on the Identification of Person Who Should Be Involved in Pre-Project Planning”, en Smart, Lyman F. (1970), “Editor’s Introduction”, *Proceedings of the Regional Conference on Institution Building*, Logan, Utah, Utah State University.
- Lastra Lastra, José Manuel, (2000), “Comentario” al Artículo 123 constitucional, en Carbonell, Miguel (Coordinador), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*. Tomo I, 15ª. edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Madrid, Miguel de la (2000), “Comentario” al Artículo 25 constitucional, en Carbonell, Miguel (Coordinador), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*. Tomo I. 15ª. edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Medina Echavarría, José, “La opinión de un sociólogo”, en UNESCO (1963), *Aspectos sociales del desarrollo económico en América Latina*, Volumen II, UNESCO, Lieja, Bélgica.
- Melgar Adalid, Mario, (2000), “Comentario” al Artículo 3º constitucional, en Carbonell, Miguel (Coordinador), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada*, Tomo I. 15ª. edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Méndez, José Luis (2009), “La política industrial: ¿Beneficios corporativos o fortalecimiento económico nacional?”, en Bizberg, Ilán y Meyer, Lorenzo (2009), *Una historia contemporánea de México: Las políticas*. México, Editorial Océano.
- Meyer, Lorenzo (2000), “La institucionalización del nuevo régimen”, en El Colegio de México, *Historia general de México*, Versión 2000. México, Fondo de Cultura Económica.
- “De la estabilidad al cambio”, en El Colegio de México, *Historia general de México. Versión 2000*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Entrevista a Lorenzo Meyer realizada por Carmen Aristegui. En Aristegui, Carmen y Trubulsi, Ricardo (2009), *Transición. Conversaciones y retratos de lo que se hizo y se dejó de hacer por la democracia en México*, México, Editorial Grijalbo.
- Morandière, León Julliot de la (1963), “Prólogo a la edición francesa”, en Katzarov, Konstantin, *Teoría de la Nacionalización (El Estado y la propiedad)*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Derecho Comparado, Imprenta Universitaria.

- Mottez, Bernanrd (1972), *La sociología industrial*, Barcelona, Oikos-Tau Ediciones.
- Myrdal, Gunnar (1960), *Beyond the Welfare State*, Yale University, London, Gerald Duckworth and Co. Ltd., editada en español con el título de *El Estado del futuro* (1961), México, Fondo de Cultura Económica.
- Naciones Unidas (1983), *Elementos de "Creación de Instituciones"* para Institutos de Administración y Gestión Públicas, Nueva York, Naciones Unidas, Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo, ST/ESA/SER.E/25.
- Novelo, Victoria y García, Ariel (1987), "La tortilla: alimento, trabajo y tecnología", en Universidad Nacional Autónoma de México, *Complementos del Seminario de Problemas Científicos y Filosóficos*, 1, Nueva Época.
- Pardo, María del Carmen (2009), "Política social", en Bizberg, Ilán y Meyer, Lorenzo, *Una historia contemporánea de México: Las políticas*, México, Editorial Océano.
- Patiño Manffer, Ruperto y Concha Cantú, Hugo Alejandro (2000), "Comentario al Artículo 28 Constitucional", en Carbonell, Miguel, *Coordinador Constitución Política de los Estados Mexicanos comentada y concordada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, 15ª. edición.
- Posada, Adolfo (1922), *Teoría social y jurídica del Estado*, Buenos Aires, Librería de J. Menéndez, Editor.
- Presidencia de la República (1977), *Base Legal y Lineamientos para el Funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal*, México, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Colección Lineamientos, No. 1.
- (1982), *La Administración Pública del Estado Federal Mexicano. Libro Segundo, Programas Específicos y sus Lineamientos de Acción*, México, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Colección Lineamientos, No. 7.
- *Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal*, Volúmenes: 1. Sector Gobernación 1981; 2. Sector Defensa Nacional 1982; 3. Sector Hacienda y Crédito Público 1982; 4. Sector Programación y Presupuesto 1982; 5. Sector Patrimonio y Fomento Industrial 1982; 6. Sector Comercio, 1982; 7. Sector Agricultura y Recursos Hidráulicos 1982; 8. Sector Comunicaciones y Transportes 1982; 9. Sector Asentamientos Humanos y Obras Públicas 1981; 10. Sector Educación Pública 1982; 11. Sector Salubridad y Asistencia; 12. Sector Trabajo y Previsión Social 1982; 13. Sector Reforma Agraria 1982; 14. Sector Turismo 1982; 15. Sector Pesca 1982; 16. Sector Distrito Federal 1982, y 17. Entidades Paraestatales No Sectorizadas 1982 (IMSS, ISSSTE, DIF, INFONAVIT, UAM, UNAM y FONAPAS; SEPARATA).
- Rabasa, Emilio O. y Caballero Gloria (1994), "Comentarios", en H. Cámara de Diputados LV Legislatura (1994), *Mexicano: ésta es tu Constitución*, México, Miguel Ángel Porrúa, 9ª. edición.
- Ruiz Massieu, Mario, *Los nuevos organismos en la administración pública agraria*. <http://bibliojuridica.org/libros/5/2335/14>.

- Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa (1947), *Directorio del Gobierno Federal Directorio de los Estados Unidos Mexicanos 1947*, México, Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, Dirección Técnica de Organización Administrativa.
- (1949), *Directorio del Gobierno Federal 1949*, México, Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, Dirección Técnica de Organización.
- (1950), *Directorio del Gobierno Federal. Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal 1950*. México, Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Dirección Técnica de Organización.
- (1951), *Directorio del Gobierno Federal. Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal 1950*. México, Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Dirección Técnica de Organización.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Secretaría de la Contraloría General de la Federación (1994), *Desincorporación de entidades paraestatales, información básica de los procesos del 1º de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1933*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Secretaría de la Presidencia (s/f) *Actas. Comisión de Administración Pública. 1965-1970*, México, Palacio Nacional, Secretaría de la Presidencia, Dirección de Estudios Administrativos, Centro de Documentación e Información.
- (1974), *Manual de Organización del Gobierno Federal*. Tomo II. *Organismos descentralizados y empresas de participación estatal*, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos.
- (1976), *México a través de los informes presidenciales*. Tomo 5. “*La Administración Pública*”, Volumen ****, México, Secretaría de la Presidencia.
- Secretaría del Patrimonio Nacional-Secretaría de la Presidencia (1976), *México a través de los informes presidenciales*. Tomo 6. “*El sector paraestatal*”, México, Secretaría de la Presidencia.
- Secretaría de Programación y Presupuesto (1982), “Registro de la Administración Pública Federal Paraestatal”, en Instituto Nacional de Administración Pública (1984), México, *Revista de Administración Pública (RAP), Empresa Pública*, 59/60 julio-diciembre, 1984.
- Silva Herzog, Jesús (1960), *Breve historia de la Revolución mexicana, **La Etapa Revolucionaria y la Lucha de Facciones*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Smart, Lyman F. (1970), “Editor’s Introduction”, *Proceedings of the Regional Conference on Institution Building*, Logan, Utah, Utah State University.
- Sodaro, Michael J. (2006), *Política y ciencia política: Una introducción*. Madrid, McGraw-Hill/Interamericana.
- Solís M., Leopoldo (1988), “Comportamiento de la economía mexicana a partir de 1910: Fases y características”, en varios, *México setenta y cinco años de Revolución 1, Desarrollo Económico 2*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Suárez Dávila, Francisco (1988), “El gobierno de la abundancia en el auge petrolero, la expansión de la deuda y la crisis de ambos (1976-1982)”, en Fondo de Cultura

- Económica (1988), *México setenta y cinco años de Revolución. I Desarrollo Económico. I*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Tucker, William P. (1958), *The Mexican Government Today*, Minneapolis, University of Minnesota.
- United Nations (1951), *Standards and Techniques of Public Administration with special reference to Technical Assistance for Under-developed Countries*, United Nations, Technical Assistance Administration, ST/TAA/M1.
- (1961), *A Handbook of Public Administration. Current concepts and practice with special reference to developing countries*, New York, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, ST/TAO/M/16. Editado en español, en 1962, con el título de *Manual de Administración Pública. Conceptos y prácticas modernos especialmente en relación con los países en desarrollo*. Nueva York, Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, ST/TAO/M/16.
- Uvalle Berrones, Ricardo (Coordinador) (2005), *Perfil contemporáneo de la administración pública*. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Vallespín, Fernando (2003), “Globalización y política: la crisis del Estado”, en Arteta Aurelio, García Guitián, Elena y Maíz, Ramón (eds.), *Teoría política: poder, moral, democracia*. Madrid, Alianza Editorial.
- Velasco Hernández, Ubaldo, “La empresa pública y su descentralización y desconcentración”, en México, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, No. 20-21, octubre 1985-marzo 1986.