

El Estado y la revolución de 1910: la edad de la centralización507
La Administración Pública en los regímenes de la revolución:
 expansión de la actividad estatal507
 La herencia administrativa porfiriana
 Caracterizando al Estado mexicano
La administración pública durante los gobiernos de la Revolución516
La administración pública con Cárdenas: apogeo de la actividad del
 Estado en la sociedad532
La administración interna y la expansión de la actividad del Estado
 revolucionario539
 La Revolución y la administración de la vida personal
 La Revolución y la administración de la vida social
 La Revolución y la administración de la vida económica

El Estado y la Revolución de 1910: la edad de la centralización

La administración pública en los regímenes de la Revolución: expansión de la actividad estatal

La administración pública mexicana nunca ha dejado de crecer, cuando menos de mediados del siglo XVIII a la fecha. Tampoco decreció en la época librecambista porfiriana a pesar de la supresión de muchas entidades descentralizadas, pues sus funciones fueron asumidas por secretarías de Estado, a pesar de la retracción de la actividad económica del Estado. En el largo período presidencial porfiriano disminuyó el ritmo de crecimiento, pero no cesó, aunque ciertamente muchas de las tradiciones administrativas fueron marginadas, pese a que Díaz propugnaba más administración que política. Esto se explica por el carácter transitorio de la época que va de Lerdo de Tejada al último cuatrienio porfiriano, que se significó por un vacío de poder de clase: los estamentos habían sido derrotados y la burguesía no pudo sustituirlos como clase dominante, toda vez que el proletariado estaba en proceso de gestación.

La supresión de la Dirección General de la Industria Nacional fue el más claro indicio de la debilidad de la burguesía, para asumir un papel protagónico en la construcción del capitalismo en México. Cuando esta institución pública

fue abolida muchas de las juntas de industria locales habían desaparecido y el proceso de industrialización frenado. Ni por su poder económico ni por su lejana unidad política de clase, la burguesía estaba en posibilidades de llenar el vacío de poder dejado por los estamentos. Este vacío fue ocupado por el Estado en la época de Juárez y Lerdo de Tejada, y por el Estado y el capital extranjero en el período porfiriano.

La herencia administrativa porfiriana

El largo régimen porfiriano fue el usufructuario directo de los logros históricos de la Gran Reforma y por tanto de la supresión del antiguo esquema estatal que privaba en la sociedad pre-reformista. También aprovechó el formidable proceso centralizador que significó la abolición de las instituciones descentralizadas dedicadas a la colonización e industria, y las de obras públicas y el desagüe de Huehuetoca, y su absorción por el Ministerio de Fomento. Así mismo, en él se refundieron las agencias de agricultura e industria, así como las juntas de industria locales, y le quedó subordinada la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística.

Una vez que fueron eliminados los estamentos que enseñoreaban a la sociedad corporativa y que todo el esfuerzo de crecimiento material quedó centralizado en el Ministerio de Fomento, el Estado y el capital extranjero tomaron el lugar dejado por aquellos estamentos. Dentro de este avasallamiento de la sociedad civil por el Estado se formó un gigantesco torbellino de centralización que devoró a los cuerpos descentralizados de la administración pública, convirtiéndolos en subdependencias de las secretarías de Estado. Algunas instituciones descentralizadas subsistieron como tales, otras incluso nacieron con este estatuto, pero la mayoría se sumó al orden jerárquico de las dependencias centralizadoras. En suma, la actividad administrativa tendió a fluir preferentemente al través de las Secretarías de Estado, y la intervención del Estado en la economía se realizó por medio de la Secretaría de Fomento y después, a partir de 1891, también de la de Comunicaciones y Obras Públicas.

Había pues concluido la era de la proliferación de las instituciones descentralizadas, avasalladas por la centralización. Sin embargo, las entidades descentralizadas no desaparecieron pues, hay que recordarlo, son mortales como individuos, pero inmortales como institución nacional; y a pesar de la centralización porfiriana todavía las vemos aparecer, pero bajo condiciones históricas distintas. Durante las tres décadas del Gobierno de Porfirio Díaz, más el período de Manuel González, vivieron unas pocas instituciones descentralizadas (unas más, otras menos), de las que daremos cuenta enseguida en una relación cronológica, pero de manera muy abreviada.¹

Los ramos de la administración de la salud estuvieron atendidos por el Laboratorio Bacteriológico y el Instituto Antirrábico, que fueron establecidos en 1889 bajo la autoridad del antiquísimo Consejo Superior de Salubridad. En 1908 el Instituto Patológico y Bacteriológico se dividió en dos, uno formando el Instituto Patológico Nacional, el otro el Instituto Bacteriológico Nacional.

En marzo 4 de 1889 se formó la Dirección General del Catastro, acompañada en el mismo año por la creación del Instituto Bibliográfico Mexicano, que en 1890 ya estaba formando sucursales en los estados. En febrero 19 de 1900 se creó la Dirección General de Aduanas, pero formalmente integrada jerárquicamente a la Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio, no en condición de entidad descentralizada. Dos años después, con fecha agosto 30 de 1902, se creó el Consejo Superior de Educación, del que tratamos brevemente páginas arriba. En 1903 renació una antigua entidad descentralizada forjada al calor de la Gran Reforma, ahora bajo la denominación de Dirección General de Beneficencia, creada para inspeccionar los establecimientos de la asistencia pública y ejercer en ellos acción directa.

También evocando los días de la Dirección General de la Industria Nacional, se formó en octubre 30 de 1909 la Dirección General de Agricultura, que

¹ *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*. México, Secretaría de la Presidencia. 1976. Tomo V, volumen 2, pp. 72-198.

también tenía a su cargo el estudio de los problemas agrarios. La nueva institución comenzó a funcionar en julio primero de 1910, teniendo entre sus actividades lo relativo a la rectificación, medida y estudio de los terrenos baldíos y nacionales. Finalmente, por decreto de noviembre 16 de 1910, es decir, días antes del inicio de la Revolución, se estableció la Dirección General de Consulados para dirigir e inspeccionar las oficinas consulares en el exterior.

Una vez que bosquejamos el desarrollo general de las instituciones descentralizadas porfirianas, pasamos a examinar más de cerca a tres de ellas.

Dirección General de Estadística

Páginas atrás dimos cuenta de esta entidad, formada por el secretario de Fomento con la intención de mutilar competencias de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. Debemos anotar, independientemente de la veracidad de esta aseveración, que la nueva entidad era útil de suyo pues la Sociedad de Geografía y Estadística tendió a transformarse en una institución académica, en tanto que la Dirección General nació como una entidad al servicio directo del Estado. De hecho supliría a la Sociedad en la encomienda que le dio vida: informar al Estado de su potencial político y económico.

Según decreto de 1882, “para formar la estadística de la República, se establece en la Secretaría de Fomento, con el nombre de ‘Dirección General de Estadística’, una oficina que se encargue de pedir, cumplir, clasificar y publicar periódicamente, por cuadros comparativos, todos los datos concernientes a este ramo”. Para que la Dirección General cumpliera con sus tareas, el Ejecutivo federal se comprometía a hacer cumplir a los ciudadanos las obligaciones de informar lo que se le solicitara al respecto. También se obligaba a los ministros y aun a los gobernadores de los estados.²

² Decreto de mayo 26 de 1882, por el cual se establece la Dirección General de Estadística. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, tomo XVI, pp. 264-265.

Las tareas que le correspondieron eran las siguientes: censo de la nación, catastro de la propiedad urbana, rústica y minera, registro de la producción agrícola e industrial, así como del movimiento mercantil, el cuadro de planteles educativos y de establecimientos de beneficencia, derroteros generales de caminos vecinales, canales, telégrafos y ferrocarriles, curso de la justicia civil y criminal, el estado de los cultos, la situación de las fuerzas armadas, además de todo aquello considerado útil para la formación de la estadística. La institución estaba formada por el director general, tres oficiales, cuatro escribientes, conserje y mozo.

La Dirección General sufrió una reforma en 1912, durante el Gobierno de Francisco I. Madero, así como en 1916, en tiempos del régimen de Venustiano Carranza. Esta última reforma consistió en la organización de cuatro departamentos dedicados respectivamente a demografía, sociedad, industria, comercio y geografía.

No podemos pasar por alto, antes de concluir esta breve referencia a la Dirección General de Estadística, que ya no se trataba de una institución descentralizada, sino de una dependencia orgánicamente jerarquizada en el seno del Ministerio de Fomento. Esto corrobora el proceso de incorporación jerárquica de direcciones generales preexistentes al mencionado Ministerio, proceso acompañado por otro más que indica el surgimiento de estas instituciones con un nuevo carácter: la jerarquía ministerial. De esta Dirección General de Estadística surgió el Departamento de la Estadística Nacional, en los días de Alvaro Obregón.

Dirección de la Deuda Pública

También páginas atrás dimos cuenta de esta institución como mera referencia, cuando tratamos el caso del proyecto de la Dirección General de Crédito Público formulado por Lorenzo de Zavala, proyecto encarnado mucho después en la mencionada institución. Por decreto de 1886 “se establece en esta capital una oficina con el nombre de ‘Dirección de la Deuda Pública’, para que se en-

cargue del registro, reconocimiento, liquidación y conversión de los créditos y reclamaciones que existan a cargo de la República". Al mismo tiempo, en Londres se formó una Agencia Financiera para el registro, liquidación y conversión de los créditos cuyos títulos procedan de emisiones hechas en nombre de la nación.³

La institución estaba conducida por un director, auxiliado por un abogado consultor. La formaban dos secciones, el archivo y el servicio. Cada sección estaba integrada por un jefe y varios oficiales y escribientes. La planta de la Dirección se formó con personal de la Secretaría de Hacienda y la Tesorería General de la Federación. No se menciona la relación entre la Dirección y la Secretaría de Hacienda, si ésta es de autonomía de gestión o jerárquica, corroborándose con ello la ambigüedad habida en este tiempo con respecto al estatuto de este tipo de entidades.

En abril de 1886 la Dirección funcionaba con regularidad, en tanto que la Agencia Financiera en Londres estaba por comenzar sus funciones. La existencia de esta institución viene a corroborar otra verdad con respecto a estas entidades: su flexibilidad vital; nacen y mueren en atención a un propósito específico. Fue así que concluyó el tiempo de vida de la Dirección de la Deuda Pública que, habiéndose cubierto los plazos del arreglo de la deuda interior, fue suprimida en 1893 y trasladados sus archivos a la Secretaría de Hacienda. Hoy día, según se puede apreciar, la Dirección General de Deuda Pública de esta misma Secretaría parece que vivirá imperecederamente, pues la deuda del país parece igualmente imperecedera.

Dirección General de Instrucción Primaria

Tratamos finalmente a la Dirección General de Instrucción Primaria, heredera de otras instituciones similares formadas durante la Primera y Segunda Re-

³ *Decreto de enero 29 de 1886, por el cual se crean la Dirección de la Deuda Pública y la Agencia Financiera en Londres.* Dublín y Lozano, *ibid*, tomo XVII, pp. 355-58.

formas. Por decreto de 1896 “se establece una Dirección General de Instrucción Primaria, a fin de que ésta se difunda y atienda con uniformidad, bajo un mismo plan científico y administrativo”. El alcance de sus funciones no era nacional, pues sus tareas se circunscribían al Distrito y a los territorios federales, ejerciendo esta prerrogativa conservada por el Ejecutivo federal.⁴

Entre otras funciones, la institución estaba encargada de propagar la instrucción pública entre las razas indígenas y en el medio rural del Distrito y territorios federales, porque en ello se pensaba que podrían encontrarse solución a los problemas sociales de estas circunscripciones territoriales. A imagen de esta institución, por decreto de junio 28 de 1902 se estableció la Dirección General de Enseñanza Normal para hacerse responsable de la formación de maestros de instrucción primaria y encargarse de la Escuela de Profesores.

No es clara la relación habida entre la Dirección General de Instrucción Pública y la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, aunque parece que operaba con autonomía de gestión. Esto, sin embargo, es una mera conjetura.

Así pues, esta revisión del legado administrativo porfiriano, del que omitimos tratar a las Secretarías de Estado, motivo de otro trabajo del autor,⁵ podemos afirmar que las modalidades tradicionales de la descentralización estaban desapareciendo y por tanto dejando lugar a otras nuevas que no tardarían en aparecer.

Caracterizando al Estado mexicano

La administración pública mexicana siempre ha rendido homenaje a la centralización. Una vez que Díaz fue depuesto, la centralización no sólo continuó

⁴ *Decreto de mayo 19 de 1896, por el cual se reorganiza la instrucción pública y se establece la Dirección General de Instrucción Pública.* Dublán y Lozano, *ibid*, tomo XXVI, pp. 174-75.

⁵ Nos referimos al ensayo del autor de esta investigación: “Las secretarías de Estado y la ‘administración interna’ en México”, publicado en la *Revista de Administración Pública*, números 71-72, jul-dic. 1987. pp. 19-69.

como tal, sino que tendió a incrementarse más y más según los principios constitucionales de 1917. El régimen librecambista porfiriano había enajenado grandes recursos naturales a favor del capital externo y el Constituyente del 17 reclamó su reversión a favor de la nación. Así, el petróleo fue expropiado en 1938 y la electricidad nacionalizada en la época de López Mateos. También los ferrocarriles fueron puestos a disposición del país, pues Díaz los había concesionado también a capitalistas foráneos. De estos procesos expropiatorios surgieron Petróleos Mexicanos y Ferrocarriles Nacionales de México, y ciertamente la Comisión Federal de Electricidad posibilitó la nacionalización de la industria eléctrica. Por consiguiente, a nombre de la nación, el Estado se dio a la tarea de asumir estas grandes tareas centralizando el control de estos recursos y servicios, pero haciéndolo por medio de instituciones descentralizadas.

Estos hechos, de enorme trascendencia para la formación de la administración pública contemporánea, manifiestan dos tendencias: primero: que la actividad del Estado propendía a incrementarse sustancialmente; segundo: que esta actividad volvía a manifestarse por medio de entidades descentralizadas. Es decir, se retornaba a la añeja tradición de la actividad del Estado por medio de instituciones descentralizadas, modo de ser y obrar peculiar del Estado mexicano.

No es extraño por tanto que Patton Glade visualice aquí el regreso a las tradiciones centralistas e intervencionistas hispánicas. Según lo explica, el Imperio español se concibió a sí mismo como la restauración del viejo orden romano y ello se expresó en la tendencia regia —derechos reales y regalías— a la apropiación por parte del 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 hispánica 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 con el 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”.⁶

Algunos politólogos han definido el carácter centralista del Estado mexicano con base en categorías analógicamente apropiadas: *bonapartismo* y *cesarismo*, muy adecuadas para definir su organización y funcionamiento. Según la primera categoría, el bonapartismo representa una situación en la cual las clases sociales en pugna se encuentran empatadas, 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 europeo entre la aristocracia y la burguesía, y particularmente 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 impera 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.⁷

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 ejem-

⁶ Ver su libro *Las empresas gubernamentales descentralizadas. Aportaciones al conocimiento de la administración federal: Autores extranjeros*. México, Secretaría de la Presidencia. 1976. pp. 317/547. Capítulo II, p. 339.

⁷ Tal es el punto de vista que sostiene Octavio Rodríguez Araujo, en su libro *La reforma política y los partidos en México*. México, Siglo XXI Editores. 1984. pp. 19-24. Y también Carlos Sevilla en su trabajo “El bonapartismo en México: surgimiento y consolidación”. *RAP* núm. 52, octubre-diciembre de 1982.

plo, de quien se adopta el término—, toma el mando y gobierna por igual sobre las clases en pugna.⁸

El México de los tiempos revolucionarios se asemeja, *mutatis mutandis*, a las situaciones entrañadas por ambas categorías, pero fundamentalmente la de bonapartismo. Esta, aplicable analógicamente, ayuda a explicar la organización del Estado mexicano de entonces, cuando el proletariado está aún formándose y la burguesía no tiene 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 fue evidente durante los gobiernos de Carranza al de Cárdenas, en tanto que la primera se comienza a verificar del régimen de Avila 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 pos-revolucionarios nos ayudarán a despejar esta incógnita.

La administración pública durante los gobiernos de la Revolución

Como hemos podido apreciarlo, 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, simiente de todas las insti-

⁸ La categoría de bonapartismo se debe a Carlos 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*).

tuciones administrativas ligadas con el desarrollo capitalista, son tributarios de aquéllos. En abril de 1917, durante la administración de Venustiano Carranza, 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 “queda 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 en que no tiene porqué seguir interviniendo en la vida interior de los estados y del Distrito Federal.⁹

Durante los trabajos del Constituyente del 17 los vientos habían sido muy desfavorables a la Secretaría de Gobernación. Heriberto Jara propuso la supresión de esta institución, que sería sustituida por la Secretaría de Estado que se encargaría, como antaño, de las relaciones interiores y exteriores. De sobrevivir, la Secretaría de Gobernación tendría un trabajo limitado y secundario. Añade que “en tiempos de la dictadura porfiriana y aún en tiempos del Gobierno del señor Madero, la Secretaría de Gobernación fue, más que otra cosa, un lugar donde se desarrollaba la intriga, un lugar donde se urdían todas las maquinaciones macabras, todas las maquinaciones liberticias que puedan existir... parece que la Secretaría de Gobernación estaba destinada a urdir todos los daños posibles para el funcionamiento de las instituciones nacionales”.¹⁰

Pese a todo, la Secretaría de Gobernación resucitó luego de breve período de muerte, en diciembre de 1917. 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 Go-

⁹ Sobre la administración durante la presidencia de Carranza ver *México a través de los informes presidenciales: La administración pública*, tomo 5, vol. 2, pp. 275-451. Ver especialmente p. 291. También es recomendable el libro de Stephen Goodspeed, *El papel del jefe del Ejecutivo en México. Aportaciones al conocimiento de la administración federal*, cap. 2.

¹⁰ *Congreso Constituyente 1916-1917: Diario de debates*. México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. 1985. Dos tomos. Tomo I, p. 634.

bernación 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 que 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 esta obra, la administración pública mexicana ha visto nacer más instituciones administrativas, de aquellas otras que desaparecieron. 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 suprimida 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 administrar 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: 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 éstos 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 indíge-

nas, 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.¹¹ No debemos olvidar que las “antigüedades”, como se les conoció en un principio, habían sido un cometido importante al cuidado de la administración pública desde los primeros días del México independiente, pues en ellas se visualizaba ya un elemento básico de la identidad nacional.

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.

Una institución importante en el organismo del Estado revolucionario era la Secretaría de Industria y Comercio, aunque de origen huertista, y que fue rediseñada para acelerar la reconstrucción del país. En contraste a 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 empeños a establecer un sistema decimal para tramitación y archivo,¹² la sistematización de operaciones y la reorganización funcional de la Secretaría. El trabajo

¹¹ La Dirección de Antropología estaba a cargo del distinguido arqueólogo y antropólogo, don 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.

¹² Uno de los grandes productos de esta Comisión de Eficiencia y Economía, fue el *Manual de organización de archivos* preparado y publicado en 1920 por Ezequiel A. Chávez, por encargo del titular del ramo, Alberto J. Pani. El autor explica que el *Manual* sirvió “para clasificar los documentos todos de los grandes organismos del país”. *Manual de organización de archivos*. México, Departamento de Aprovisionamientos Generales. 1920. p. 3.

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 hacer énfasis en que una de las instituciones de la administración de la vida intelectual más importantes del México moderno, es obra de los gobiernos maderista y constitucionálista. 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 lograr, no cabe duda.

Dato interesante que conviene mencionar, es que en 1918 existía un espécimen de organismo descentralizado: la Comisión Reguladora del Mercado de Henequén, dedicada, entre otras tareas, a la exportación de este producto a los

Estados Unidos. Otro dato interesante, sobre todo por el tiempo en que vivió, es que en el año mencionado existía una Comisión de Indemnizaciones encargada de estudiar y atender las demandas por daños sufridos durante el período de lucha armada. En su caso, esta Comisión procedía al pago de las indemnizaciones correspondientes. Otro espécimen 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 la propia Secretaría.

De estos organismos descentralizados, vale la pena que destaquemos a la Comisión Reguladora del Henequén. La institución existía en el tiempo de los debates del Constituyente del 17, pues a ella se refiere el diputado Enrique Recio cuando comenta que sirvió su creación para proteger a los pequeños agricultores yucatecos sometidos a la voluntad de la *International Hardwere*, a la cual estaba también subordinada toda la política interna en Yucatán. La institución fue establecida por el vicepresidente de la República, Pino Suárez, justamente para arrebatar a los campesinos del dominio de esta empresa trasnacional. Añade que “como se ve, aquí no se impone que estas asociaciones estén patrocinadas directamente por el Gobierno; sencillamente se dice que sean vigiladas”. La Comisión nació del préstamo hecho a los agricultores por banqueros de la localidad, los cuales exigieron la garantía del Gobierno, el cual así decidió su participación.¹³

El diputado Recio comenta que la Presidencia de la Comisión Reguladora del Henequén quedó en manos de Salvador Alvarado, quien la aceptó bajo autorización de Carranza, entonces Primer Jefe del Ejército Constitucionalista. El modo de nacimiento de esta entidad es revelador, pues muestra la necesidad inevitable de un Estado activo y emprendedor por establecer o estimular el establecimiento de instituciones públicas (o mixtas, con trabajadores o empresarios) destinadas a resolver problemas colectivos.

¹³ Congreso Constituyente 1916-1917, tomo I, pp. 539-540.

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 dijo Carranza, “en tal virtud, por razones de moralidad, de economía y de expedición, fue instituido en Departamento de Aprovisionamientos Generales”. En su lugar, haremos una referencia general a la institución por excelencia nacida de la Revolución de 1910: *el departamento administrativo*.

Ya en el tiempo del Gobierno de Carranza se observaba la fuerza de la centralización, ahora reforzada con la creación de los departamentos administrativos. También se observaba que esta centralización adquiría la paradójica característica de hacerse sentir por medio de entidades descentralizadas, que estaban volviendo a nacer.

Durante un breve lapso, que va de junio a noviembre de 1920, Adolfo de la Huerta asumió la Presidencia de la República. Durante este período, de la Huerta no modificó a la administración carrancista, a la cual conservó plenamente. Las actividades del Estado en este período 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 obrero-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 al cabo sus funciones. Poco puede agregarse a lo dicho, en tratándose de un período gubernamental tan breve como el mencionado.

Durante los cuatro años de Gobierno de Alvaro Obregón, la administración pública tuvo una intensa actividad, que se reflejó al mismo tiempo en el organismo estatal.¹⁴

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 constitución de la primera. Un proyecto muy interesante, que tampoco se realizó, fue el de expedir una ley sobre responsabilidades del Presidente de la República y los secretarios de Estado. De haberse llevado al cabo, hubiera significado 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 Beneficencia Pública se había reincorporado a la Secretaría de Gobernación, en tanto que en la Secretaría de Agricultura y Fomento se creó la Dirección de Irrigación para llevar al cabo tan importante labor, particularmente con relación al uso de las aguas federales. La relevante función de lo exterior fue también una preocupación del Gobierno obregonista, lo que provocó una escrupulosa reorganización de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Dos años después, en 1923, en esta Secretaría 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 decisión de trasladar los Talleres Gráficos de la Nación al Departamento Universitario y Bellas Artes, una vez que en su seno se había establecido una oficina editorial. Con ello se pre-

¹⁴ Ver *México a través de los informes presidenciales: La administración pública*, tomo 5, vol. III, pp. 7-13, así como la obra citada de Goodspeed, cap. 3.

tendía 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 que venimos aquí examinando, 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 de la que ya tuvimos ocasión de tratar.

En la época carrancista la Lotería Nacional había sido suprimida. En 1924 se vuelve a mencionar como existente, agregando Obregón que era una institución muy útil para la asistencia pública, pues por medio de la Dirección de la Beneficencia Pública del Distrito Federal, legado porfiriano, desarrollaba importantes actividades hacia el propósito mencionado. También en 1924 funcionaban dos especies de organismos descentralizados: 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 las localidades que no tenían recursos ni personal técnico para la realización de obras hidráulicas. La Procuraduría incluso realizaba todo tipo de trámites ante la Comisión Nacional Agraria y defendía en lo general los intereses de sus protegidos.

Dato curioso, con el que finalizamos la exposición del período 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.

Durante el régimen callista¹⁵ la administración pública sufrió algunas alteraciones organizativas y por ende también en su actividad. Las novedades fueron la creación del Departamento del Distrito Federal y las dos procuradurías. La actividad estatal asimismo tuvo un intenso despliegue, tal como lo podremos 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 cauce 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. Algo sin precedentes fue que el régimen callista creó plazas de agregados obreros en las embajadas mexicanas en el extranjero, para que al través de ellas se estudiara 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.

Dentro de la administración de la vida económica, en marzo de 1925 se creó la Junta Nacional de Caminos como una dependencia “libertada de muchas trabas burocráticas”, cuya misión era la de construir las carreteras que el país estaba necesitando. La nueva institución administrativa era financiada por un reciente impuesto sobre la gasolina, creado al efecto. En 1925 se emprendió

¹⁵ *Ibid*, pp. 115-219. Ver también el libro citado de Goodspeed, cap. 4. Existe una interesante semblanza del período gubernamental de Calles, titulado *La obra del señor general Calles y sus colaboradores*, preparado por Archibaldo Eloy Pedroza en 1928.

una profunda reforma en la Comisión Nacional Monetaria. Calles mismo señaló que, desde diciembre de 1924, esta Comisión se había independizado administrativamente cuando se le dio la forma de sociedad anónima y sus funciones se circunscribieron a la banca de depósito y descuento. Sin embargo, la idea era mucho más ambiciosa, pues se trataba más bien de crear un banco central de emisión, proyecto acariciado desde los tiempos de Carranza y Obregón, y que inspirado en el Constituyente del 17 ya tenía bases en el artículo 28 de la Carta Magna. Fue así como en agosto de 1925 se instituyó el Banco de México como sociedad anónima y cuyas tareas principales eran la emisión de billetes y la regulación de la circulación monetaria.

También fue derogada la Ley de Instituciones de Crédito de 1897, por ser obsoleta, expidiéndose en su lugar una otra en diciembre de 1924 bajo el título de *Ley de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios*. Además, con esta fecha se decretó la creación de la Comisión Nacional Bancaria.

Tal como lo hicimos observar, el proceso de centralización iba acompañado por otro proceso: el de la creación de instituciones descentralizadas, las cuales, distintas en estatuto a las secretarías y los departamentos de Estado, funcionaban con autonomía pero reforzaban la centralización que el Estado producía a su alrededor. Esto explica porqué la Dirección General de Aduanas, establecida en febrero de 1900 por Porfirio Díaz, estaba recobrando con Calles el principio que le dio vida: la autonomía de gestión, que según el propio Calles era indispensable para unificar sus procedimientos y mejorar a su personal.

Dentro del organismo del Estado, en la administración callista se dieron grandes pasos a favor de la profesionalización del servicio público. Destaca en lo especial la *Ley de Pensiones Civiles de Retiro*, a la que no se consideró como una dádiva del Gobierno a sus trabajadores, sino como un acuerdo entre ambos para proteger a los segundos cuando éstos perdieran la capacidad para el trabajo, por edad o enfermedad. Hay que mencionar, sin embargo, que los primeros esfuerzos hacia esta profesionalización ocurrieron en la Contraloría, en la cual, desde 1925, se había establecido un conjunto de criterios de administra-

ción de personal basados en el mérito. Al efecto se formaron jurados para llevar al cabo los exámenes de selección, que estaban cuidadosamente normados. Un apoyo fundamental en este respecto fue la institución de la Escuela de Administración Pública, fundada en 1920, en la cual estaban inscritos los funcionarios de las distintas secretarías y departamentos de Estado. Igualmente meritoria fue la profunda reforma que se llevó al 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.¹⁶

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 destacado que la sociedad mexicana le estaba demandando.

El período 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 regímenes de los presidentes mencionados. La actividad estatal durante el período de Gobierno de Emilio Portes Gil 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 su destino. 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.

Con Ortiz Rubio la organización administrativa permaneció inalterada. Dentro de la administración de la vida económica y con base en el Primer Con-

¹⁶ Hay un valioso testimonio de estos trabajos de reforma administrativa: *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 por la propia Secretaría.

greso 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 extendió 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 período 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 frenar los abusos que éstos cometían con los solicitantes de sus servicios.

Otro proyecto de interés fue el establecimiento de un espécimen 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 insolencia 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, someter el trabajo a la arbitrariedad del capital. 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 vida de las comunidades indígenas. Esto motivó el establecimiento de la Comisión de Investigaciones Indígenas, que comenzó a funcionar en Michoacán.

De los tres gobiernos que comprenden el Maximato, el más activo fue el de Abelardo Rodríguez. También Rodríguez puso el acento en la administración de la vida 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 encomendarían 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 sufre importantes modificaciones que nacieron de la expedición de una nueva ley de secretarías de Estado. Antes, sin embargo, el proyecto concebido por Ortiz Rubio cuajó durante el período presidencial de Abelardo Rodríguez, al establecerse la Secretaría de la Economía Nacional en diciembre de 1932, a la vez que se formó el Departamento del Trabajo. También fue creado el Departamento Agrario en enero de 1934. Finalmente, hay que consignar que la Contraloría desapareció en diciembre de 1932, en tanto que el Departamento de la Estadística Nacional se convirtió nuevamente en una Dirección General de la Secretaría de la Economía Nacional.

Según información vertida por el propio Abelardo Rodríguez, la Nacional Financiera fue establecida durante su período de Gobierno, precisamente el 31 de agosto de 1933, y fue concebida originalmente como una institución nacional de crédito.¹⁷ También en este año se estableció la Comisión del Salario Míni-

¹⁷ Tanto en el *Manual de organización del gobierno federal*, volumen II: *Organismos descentralizados y empresas de participación estatal*, de 1974; y en 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.

mo y el 20 de enero de 1934 se autorizó la formación de la Comisión Federal de Electricidad y las cooperativas de consumidores de energía eléctrica.

Asimismo, en este período 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 trámites 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. Dice 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 expoliadas 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 incurrir, 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 eso 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”.¹⁸

Don Lucio Mendita 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 Europa se desarrollaron sobre el problema de las relaciones entre el Estado y sus servidores; todo ésto 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”.¹⁹

Tal como se expresa claramente, por voz del propio Rodríguez, esta disposición es la concertación entre el Estado y sus servidores de reglas del juego que determinarán sus relaciones, en una época en la cual el funcionario público ha sido considerado finalmente como lo que es en sustancia: un trabajador. Sin embargo, sería en el sexenio cardenista en el cual los trabajadores, y con ellos los

¹⁸ *Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, Considerando*, del 2 de abril de 1934. El *Acuerdo* estuvo vigente hasta dar comienzo el período gubernamental de Lázaro Cárdenas.

¹⁹ Mendita y Núñez, Lucio. *La administración pública en México*. México, UNAM. 1942. pp. 150-51.

servidores del Estado, cuando obtendrían sus máximos logros históricos como clase social reivindicada.

La administración pública con Cárdenas: apogeo de la actividad del Estado en la sociedad

Si un período presidencial ha sido decisivo para la formación de la administración pública mexicana, tanto para la época de la Revolución, como para el que le sigue hasta nuestros días, fue el sexenio gubernamental de Lázaro Cárdenas. Puede afirmarse que, además de haber sido la cúspide del ejercicio del poder presidencial en México, el período cardenista consistió en la época primordial de las grandes instituciones administrativas del México moderno.²⁰

En el 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 referente a los cambios en el organismo del Estado. La actividad del Estado mexicano en la época de Cárdenas produjo en su organismo diversas y tan variadas alteraciones, particularmente en lo relativo a los departamentos administrativos. Todavía más, esta época es en la que, como caso excepcional, fueron expedidas dos leyes de secretarías de Estado: en 1935 y 1939 respectivamente.

²⁰ Sobre la administración pública en la época de Cárdenas existe un valioso libro publicado en 1936. Su autor es José Mijares Palencia y se titula *El gobierno mexicano: su organización y funcionamiento* (México, sin editorial). 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 *México a través de los informes presidenciales: La administración pública*, tomo 5, vol. 4, pp. 103-165, es esencial para el examen del período gubernamental cardenista.

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 colaboraran en la administración del Estado, particularmente en los ferrocarriles nacionales. Uno de los campos más 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 suprimido el Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, pero en este mismo año surgió 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 de papel y con ello, una vez que lo abarataba, fomentar la producción de libros y periódicos promoviendo 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. 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 fue la de dictar las normas relativas a la educación socialista. Inclusive, en provincia se establecieron 17 institutos de este género.²¹

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 cual, en-

²¹ 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.

tre otras actividades, debía favorecer la explotación de los bosques por parte de las comunidades indígenas y los ejidatarios. Por otra parte, velaba porque la explotación forestal fuera racional y cuidaba el medio ambiente. También para favorecer a los ejidatarios se estableció el Banco Nacional de Crédito Ejidal en diciembre de 1935, apoyándolos 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 gran interés en la explotación petrolera. Cárdenas mismo formó en enero de 1934 a la empresa Petróleos de México con capital plenamente mexicano y del cual el Gobierno controlaba el 51% de las acciones. Con esta empresa pública, el Estado daba un paso hacia el control del petróleo como elemento estratégico de la economía nacional. En 1936 se vio nacer varias e importantes instituciones administrativas: Banco Nacional de Comercio Exterior, Departamento de Educación Física, Departamento de Turismo, Almacenes Nacionales de Depósito, y 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 fue formado el Instituto de la Alimentación Popular y, por su parte, el Departamento de Asuntos Indígenas organizó en 1936 a las masas ejidales como auxiliares del ejército y a las mujeres campesinas en ligas de defensa social, 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 tiempo que 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.

La banca de fomento cardenista tenía una concepción 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 de Zacatepec.

Teniendo como antecedente la formación de la Comisión Federal de Electricidad, en el período presidencial precedente, esta fue efectivamente constituida en 1937 para fortalecer a la industria eléctrica nacional. Al año siguiente 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 período 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”; 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 necesidad, 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 Estado.

Con este Departamento el Estado contaba con la institución administrativa adecuada para fijar, ejecutar y controlar la política gubernamental de comunicación social. El departamento también supervisaba y reglamentaba la publicidad y la propaganda privadas, realizadas por medio de radiodifusoras 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.²²

²² Ver el Decreto que reforma la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1935, creando el Departamento de Publicidad y Propaganda. México a través de los informes..., tomo y volumen citado, pp. 235-237.

Caso similar es el Departamento de Asistencia Social Infantil, de brevísima vida. Establecido el 30 junio de 1937, este Departamento 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, heredada del antiguo Consejo de Beneficencia, de los días de Lucas Alamán, y de la Dirección General de Beneficencia Pública establecida por Benito Juárez en los tiempos de la Gran Reforma.²³

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 Avila 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 interesantes 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 cuasiestamental, favoreciendo sólo a la alta jerarquía sindical o al menos esto se

²³ Ver Decreto que adiciona a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1935, creando el Departamento de Asistencia Social Infantil. México a través de los informes..., tomo y volumen citado, pp. 239-243.

pretextó para suprimir su organización obrera y ser asumida plenamente por el Estado en el sexenio siguiente.²⁴

En 1939, por efecto del bloqueo internacional contra México por motivo de la expropiación petrolera, Cárdenas realizó un radical ajuste organizativo en la administración pública que derivó 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.²⁵ Sin embargo, el régimen cardenista ha legado a otra importante institución administrativa: el Instituto Nacional de Antropología, para hacerse cargo del secular cometido estatal de las *antigüedades*, 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 fue uno de sus progresos. Define al trabajador del Estado, sea servidor del Ejecutivo, Legislativo o Judicial, separa a los trabajadores de confianza y 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

²⁴ Esta hipótesis es sostenida por Patton Glade como causa de la supresión de la Administración Obrera. Ver su obra *Las empresas gubernamentales descentralizadas*, ya citada, pp. 472-75. Asimismo recomendamos al lector que consulte la *Ley que crea la Administración Nacional Obrera de los Ferrocarriles*, incluida en *México a través de los informes...*, tomo y volumen citados, pp. 337-341.

²⁵ Esta reorganización integral de la administración pública se plasmó en la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* de diciembre 30 de 1939. Ver *México 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.

huelga, bajo ciertas condiciones y requisitos.²⁶ 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. Con la expedición de esta importante disposición se logró el propósito que dio vida, en su momento, a la Confederación Nacional de la Administración Pública y la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales, agremiaciones de servidores del Estado que en la década de los años veinte se habían organizado para demandar al Gobierno el establecimiento del servicio civil.

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, la Comisión Federal de Electricidad o Ferrocarriles Nacionales de México, siguen siendo puntuales no sólo de la administración gubernamental, sino del país entero.

La administración interna y la expansión de la actividad del Estado revolucionario

Tal como lo hemos apreciado a lo largo de la exposición de este capítulo, los cambios producidos por el movimiento revolucionario dieron como resultado la formación de un nuevo tipo de sociedad: industrial y urbana, que los propios gobiernos revolucionarios estuvieron empeñados en desarrollar. El

²⁶ El *Estatuto* fue precedido por el Proyecto de Ley del Servicio Civil, elaborado en 1935 en el seno del Partido de la Revolución Mexicana 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 PRM donde se fraguó directamente el proyecto. El dato se encuentra en la obra *La administración pública en México* de don 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 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".

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 sus funciones y con ello su organismo. Por tanto, entre 1917 y 1940 las instituciones sociales, políticas, económicas, culturales y administrativas características del México contemporáneo fueron fraguadas en este período.

La Revolución y la administración de la vida personal

En 1917 la administración de la vida personal ocupó un lugar importante, al paso que el régimen capitalista de producción no soslayaba al individualismo como una de sus bases. Por su parte, el Estado circunscribía en aquel entonces 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 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 abiertamente activo, no dejaba de hacer sentir su presencia ahí donde

percibía que estaba el interés público. Así, ocurrió en 1935 que el Departamento de Salubridad Pública tomó cartas en la higiene veterinaria, cuando ésta tenía relación con la salud humana por medio de los alimentos.²⁷ En 1934 otro Departamento, 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 recordemos 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

²⁷ 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, es decir, fue el departamento administrativo más longevo. Hay dos interesantes testimonios de sus labores: el primero es uno titulado *El Departamento de Salubridad Pública de México*, editado por el propio Departamento en 1930. El otro testimonio es el libro de José Mijares Palencia, antes citado, cuyo capítulo XII está dedicado al examen del Departamento de Salubridad Pública.

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, semiurbana 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 Revolución y 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, se esforzaron 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 lograr esta finalidad.

Debemos apuntar que estas prácticas administrativas consistieron en lo general en la administración de la vida social, es decir, en la administración de los aspectos colectivos inherentes a las clases populares como tales, más en lo particular la administración del bienestar social y la administración asistencial. En 1917 no se consideró, ni en abril ni en diciembre, a la administración del bienestar social. Ésta nació en 1934, de hecho y de derecho, cuando el Departamen-

to del Trabajo —creado en 1932— fue 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. La rama laboral inspiró la creación de un Departamento del Trabajo en la época de Madero y en 1917 se transformó en una dependencia de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, particularmente encargada de lo relativo a huelgas y registro de asociaciones obreras. Con el nacimiento del Departamento del Trabajo como dependencia de la administración pública, éste fue facultado en 1934 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, el de la administración asistencial, que se refiere al cuidado de ciertos aspectos de la condición de clase de las clases populares, también atrajo la atención 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 empeños a atender a los desvalidos en general, en tanto que la primera se encarga de atender a grupos especiales de la sociedad. Tal es el caso del Departamento de Asistencia Social Infantil, de cuyas tareas ya dimos cuenta.

La asistencia pública es materia que entraña el cuidado de los menesterosos y necesitados 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 al incremento del pauperismo. 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 encomendó la defensa y la prevención social de la delincuencia, los tribunales para menores en el Distrito Federal, las escuelas correccionales, reformatorios, casas de orientación y sanatorios para anormales en el Distrito y territorios federales. También se encargó de las colonias penales y la dirección técnica de la penitenciaría del Distrito Federal. Estas actividades no variaron mayormente hasta 1940.

La Revolución y la administración de la vida económica

La administración de la vida económica, finalmente, fue para los gobiernos de la Revolución una de sus tareas más importantes. Durante el período 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 los artículos 27 y 28 de la Carta Magna del 17. A partir del célebre Ministerio de Fomento, 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 recónditos 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 y el patrimonio material de la nación.

La política económica del Estado, 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 regímenes revolucionarios siguió vías bien distintas a los modelos clásicos, pues la industrialización fue dirigida 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 politólogos denominaron de *capitalismo de Estado*, en tanto que otros las identificaron como *bonapartismo* y unos 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 cómodo 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 de Avila Camacho y sus sucesores, que se empeñaron entonces en emprender una estrategia de acumulación en la cual la empresa privada tendría un papel fundamental. Terminaba así la era de los gobiernos revolucionarios y comenzaba la etapa actual, la era de la posrevolución.

No entraremos a examinar mayormente a la administración de la vida económica, reservando este examen cuando abordemos a la economía de Estado durante los gobiernos de la Revolución, lo cual ocurrirá páginas adelante.

El Estado posrevolucionario: la edad de la supercentralización

Tal como lo examinaremos enseguida, la administración pública en el período posrevolucionario se distinguió por dos elementos esenciales: primero, el proyecto histórico de consolidación de un capitalismo industrial modernizante, para el cual muchas instituciones administrativas se orientaron a ello como tarea fundamental; segundo, 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.

Esto ha sido el producto de un largo desarrollo histórico que ha derivado en la formación del *Estado de bienestar*, es decir, una forma de Estado capitalista en el cual el proceso de crecimiento económico fue conciliable relativamente con la formación de las condiciones de vida básicas para las clases populares. Sabemos de antecedentes tales como las cajas de ahorro ideadas por Alamán, el Monte de Piedad e instituciones similares que durante el siglo pasado se constituyeron en los elementos básicos de la administración de la vida social. Pero fue la Revolución de 1910 la que amplió los horizontes de esta administración e hizo de la vida social uno de los rasgos distintivos del Estado entre 1917 y 1940, dando vida al Estado benefactor. Ello lo hemos podido constatar apenas unas páginas atrás. Sin embargo, luego de 1940 ocurrieron cambios que fueron marcados por el designio de incrementar el ritmo de creci-

miento económico por encima de los intereses populares, según se evidenció mayormente en los regímenes de Avila Camacho y Miguel Alemán.

No obstante, todos los gobiernos posrevolucionarios mantuvieron los principios del Estado benefactor y un alto grado de su actividad con base en la administración de la vida social. Hay que destacar, finalmente, que la proporción entre el programa industrializador y el mantenimiento del bienestar social varió de sexenio a sexenio.

La administración pública en los regímenes posrevolucionarios

La administración Pública entre Avila Camacho y López Mateos

La administración pública durante la presidencia de Manuel Avila Camacho sufrió un cambio significativo con referencia a los regímenes precedentes, pues el proyecto del capitalismo industrial adquirió prioridad por sobre cualquiera otro.¹ En este período la administración centralizada —las secretarías y los departamentos— no sufrieron mayores cambios.

Avila Camacho mantiene los mínimos de bienestar social, pero no como medidas altruistas del Estado, sino como 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, porqué durante el período avilacamachista la administración pública se empeñó en fortalecer al capitalis-

¹ *México a través de los informes presidenciales: La administración pública*, tomo 5, vol. 5, pp. 359-428. Consultar asimismo a Stephen Goodspeed, *op. cit.*, cap. VII, que realiza una semblanza de la administración pública en la época de Avila Camacho. En la *Revista de Problemas Agrícolas e Industriales de México* se encuentra también un trabajo contemporáneo al anterior, "Premisas y tendencias históricas del gobierno mexicano", de William Ebenstein. Don Lucio Mendieta y Núñez, en su libro *La administración pública en México*, cap. III, se refiere a la administración en el período gubernamental mencionado, subrayando las reformas a la Ley de secretarías de 1938 hechas por Avila Camacho en diciembre de 1939.

mo y, al mismo tiempo, pero en menor medida, satisfacer al mínimo 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 Avila Camacho en su toma de protesta como Presidente de la República. Este fue, sin duda, uno de los acontecimientos habidos en la administración de la vida social, pero que contrasta con la extinción en 1941 del Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, decretándose en su lugar la creación del Banco Nacional de Fomento Cooperativo. Sin embargo, se debe mencionar que durante la gestión de Avila Camacho se dio apoyo al movimiento cooperativista, dentro del cual cuajó en 1942 la formación de la Cooperativa Unica de Trabajadores del Estado, y en junio de 1946 la formación de la Confederación Nacional de Cooperativas Sindicales de Consumo. Esto también explica, al mismo tiempo, porqué a la vez que se fomentaba el cooperativismo se anulaban 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 Beneficencia Pública, integrara cabalmente su presupuesto de egresos. Con un objeto similar fue también reformado el ancestral 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 hombres conspicuos 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, fue 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 Avila Camacho, con esta “centralización de funciones” se consiguió además el abatimiento de los gastos de administración.

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 Avila Camacho inició el estilo propio del período posrevolucionario: el apoyo irrestricto al capitalismo y la conservación interesada de las condiciones de vida elementales de las clases populares.

Durante el Gobierno alemanista el proyecto de desarrollo industrial se fortaleció extraordinariamente.² La administración pública, por tanto, se enfila fundamentalmente a la 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 mencio-

² *México a través de los informes presidenciales*, que estamos examinando, 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. Ver: los Directorios de 1947, 1950 y 1951.

nar, asimismo, que en este período presidencial se expide —en diciembre de 1947— la primera Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal.³

Dentro de la vida interna del Estado lo más significativo fue la creación de las Secretarías de Recursos Hidráulicos y la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Pero ciertamente también se crearon 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 encabezado por Venustiano Carranza. La nueva institución fue supeditada a la Secretaría de Educación Pública y tenía a su cargo, y aún lo conserva, 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 significado, hasta su extinción 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, de 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 funcionarios federales y municipales, además de representantes de la iniciativa privada local, sin la presencia de funcionarios estatales, atendían todo lo relati-

³ Sobre la *Ley para el control de organismos descentralizados*, ver *RAP* 59/60, pp. 141-142 y 193-196.

vo 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. No cabe duda, el mejor ejemplo de la negación de la vida municipal.

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 a 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 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 el 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 de desarrollo industrial, pero sin olvidar del todo los programas de bienestar social.

Ruiz Cortines no modificó la organización centralizada de la administración pública, adoptando íntegramente la heredada por Alemán.⁴ En cambio, en el sector “paraestatal” se crearon en 1953 nuevas 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 Naturales no Renovables. Este último fue instituido 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 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 Infan-

⁴ *México a través de los informes presidenciales*, tomo 5, volumen 5, pp. 3-60. El libro: *La administración Pública Mexicana* (México, *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, número 1, volumen VII) del estadounidense Wendell Karl Gordon Schaeffer — publicada originalmente en 1955 —, abunda sobre el período sexenal aquí tratado y 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* (University of Minnesota Press, 1957) y trata en su contenido temas tales como el régimen gubernamental, relaciones externas e 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, que lo publicó en el año mencionado. Esta obra refleja muy bien a la administración pública en los días de Ruiz Cortines.

cia —que nos recuerda el Departamento de Asistencia Social Infantil de la época de Cárdenas— para el combate de la desnutrición y la poliomiélitis. También fue establecido 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, para 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: la Comisión Intersecretarial Coordinadora del Levantamiento Geográfico de la República, creada precisamente para la finalidad que ella misma enuncia, y que seguramente se creaba para realizar los trabajos que había dejado pendiente la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, ya transformada en sociedad civil.

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. La etapa presidencial de López Mateos observa relevantes cambios en la administración pública, debido fundamentalmente a la expedición de una nueva Ley de Secretarías de Estado.⁵ Según lo explicó el propio

⁵ Se ha comentado que el inspirador intelectual de la Ley de Secretarías de Estado de 1958 fue don Gabino Fraga y así parece ser, según puede apreciarse en el *Proyecto de ley orgánica de la administración pública federal mexicana*, que formuló el distinguido jurista en calidad de Presidente del entonces Instituto de Administración Pública. También parece que este *Proyecto* se perpetuó, como eco, en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* de 1976, tal como lo comentaremos en su momento. Ver *RAP* en honor de Gabino Fraga de 1982, pp. 381-408. Contemporáneamente 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 nue-

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.

Las novedades 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. Esta última, la colonización, ha sido una materia fundamental atendida por el Estado mexicano desde los días de la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores, hasta el Ministerio de Fomento, pasando por la Dirección de Colonización e Industria.

El año de 1959 también fue importante para la ampliación de la actividad del Estado, pues se creó 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 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. Con esta nacionalización el Estado corroboraba su capacidad expropiatoria iniciada en los días del Virreinato tras la expulsión de la Compañía de Jesús, seguida con la supresión del Fondo Piadoso de Californias, fundado por esta Orden, extendida por la Gran Refor-

ma y la Revolución de 1910, y consolidada con la nacionalización del petróleo y los ferrocarriles. 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 del 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 pre-primarias. 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 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 nacieron 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 que, para examinar el presupuesto de 1963 y elaborar el de 1964, fue instituida 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 lopezmateísta 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”.

Dentro de esta investigación es de nuestro interés examinar particularmente los años que van de 1965 a 1986 —aunque nos extendemos hasta 1988—, pues constituyen fundamentalmente dos décadas que representan los grandes acontecimientos administrativos que se entrañan en los últimos años de los más de 75 que tiene como secuela la Revolución de 1910. 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, estas décadas coinciden con los períodos presidenciales de Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría, José López Portillo y Miguel de la Madrid. Ello, pues, satisface nuestro interés de presentar en unidad y orden, lo esencial de los recientes años de vida de la administración pública.

El período examinado, que versa del tiempo que cubre los gobiernos de Avila Camacho, Alemán, Ruiz Cortines y López Mateos tiene un rasgo que resalta: la formación de una segunda generación de instituciones descentralizadas y la proliferación de otras muchas de la más diversa índole. Algunas ya existentes son actualizadas y reformadas para darles mayor cobertura, como la Dirección de Pensiones Civiles que se convierte en el ISSSTE o la CEIMSA que se transforma en la Compañía Nacional de Substancias Populares. Otras son de nuevo cuño: Instituto Nacional de la Vivienda, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto Nacional Indigenista, Instituto Nacional de Bellas Artes, Instituto Nacional de la Juventud Mexicana e Instituto Mexicano del Café. También surgieron las grandes instituciones descentralizadas de investigación de la salud, como el Instituto Nacional de Nutriología y el Instituto Nacional de Cardiología, además del Instituto Nacional de Protección a la Infancia. Fue la época de las grandes entidades de desarrollo regional, como la Comisión del Papaloapan y la Comisión de Tepalcatepec. Finalmente, el Estado había ampliado su

actividad en ámbitos hasta entonces ignotos por medio de la Comisión Nacional de Energía Nuclear y la Comisión Nacional del Espacio Exterior.

Así, la actividad del Estado por medio de instituciones descentralizadas volvía históricamente a quedar corroborada, pero ahora en dimensiones que pronto serían colosales y en un sentido estratégico de gran impacto político.

La administración pública entre Díaz Ordaz y Miguel de la Madrid

Durante la gestión de Gustavo Díaz Ordaz 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 1965.⁶ Para cumplir mejor 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, y quedando tal cual fue legada por el período 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 Mexicano 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 al través de la Secretaría del Patrimonio Nacional, se constituyó la Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo, la COVE. Al año siguiente, para administrar las futuras Olimpiadas, que se llevarían al cabo en

⁶ México 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.

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 a 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 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 mil 500 pesos 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, las capitalistas, que desde algunos ángulos eran incompatibles. Ello motivó 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 época de Luis Echeverría 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.⁷

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, en 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, se integró 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 año de 1974 se formó la Comisión 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 en un 40% árido, para aprovechar sus recursos se formó en diciembre la Comisión Nacional de Zonas Áridas. En el mismo mes, para atender los problemas portuarios, se in-

⁷ *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, pp. 379-506. RAP citada, pp. 145-166 y 307-312.

tegró la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos. Con el objeto de llevar al 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 dejen de subsidiar a los consumidores y a los malos administradores —a decir de Echeverría—, se crea la Comisión Nacional de la Industria Azucarera. Finalmente, para fomentar el intercambio mercantil, tanto público como privado, en diciembre de 1973 se integró 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 infición 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, la Universidad Autónoma Metropolitana y el Colegio de Bachilleres.

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, toda vez que el organismo del

Estado sufrió un incremento que sólo tuvo precedente en los tiempos de Lázaro Cárdenas.

El período 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 toma la decisión de asumir una conciencia comprensiva del organismo del Estado y por consiguiente se elabora un complejo programa tendiente a aminorar este organismo, particularmente en lo relativo al sector “paraestatal”. Se argumentó que éste era inmenso y por tanto inmanejable, toda vez que algunas entidades del mencionado sector ya no tenían razón de ser. Por otro lado, 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.

Durante el sexenio de Luis Echeverría, el desarrollo institucional de la administración pública mexicana había llegado a su clímax. Tal como lo pudimos apreciar, fue en este período que concluyó la creación de las grandes entidades “paraestatales” e inclusive, y en forma masiva, se acrecentó el número de éstas con la generosa formación de multitud de fideicomisos.⁸ Debemos comentar que durante el sexenio del Presidente López Portillo no se progresó mayormente en la disminución del número de las entidades “paraestatales”, pero sí se generó una atmósfera opuesta a la creación de otras más, dándose con ello un

⁸ 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 noviembre de 1982, en 1976 —último año de gobierno de Luis Echeverría— existían 197 fideicomisos que formaban parte de las 760 entidades que integraban el sector “paraestatal”. Ver *RAP* citada, p. 346, donde se reproduce un cuadro sinóptico que comprende al mencionado sector en los años de 1976 a 1981.

límite al proceso de crecimiento masivo de estas entidades. Esto explica porqué sólo aparecen episódicamente algunas instituciones, como la Ruta 100, establecida para dar solución 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 desde 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 género. 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 propiedad de los bancos. Solo por citar dos casos representativos, debemos comentar que Bancomer y Banamex, dos gigantescas instituciones bancarias, hoy día son dos de las sociedades nacionales de crédito más grandes del país. Volveremos sobre ésto 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.⁹ Desde 1917 la administración centralizada y la administración

⁹ 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 a 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 incorpo-

descentralizada marchaban como bloques paralelos, pero separados. En 1947, con la Ley para el Control de las segundas, se estableció una Junta destinada a llevar al cabo esta labor. 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 Hidráulicos, formando a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la incorporación de la rama industrial a la Secretaría del Patrimonio 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 concibió el mecanismo de la sectorización,¹⁰ 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. Estas se van sumando entre sí y formando sectores, de conformidad con la función que realizan, aunque ciertamente se cometieron yerros, como aquél 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

ración del sector “paraestatal” dentro de la propia Ley. Ver *RAP* en honor a don Gabino Fraga, 1982, pp. 381-408.

¹⁰ 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 este *Acuerdo*, se agrupan en Sectores (de enero de 1977) y el *Acuerdo* por el que se agregan otras entidades (de mayo del mismo año), ambos contenidos en el documento mencionado.

tiempo, la sectorización establece que las relaciones entre las entidades “paraestatales” y el Ejecutivo federal se llevará al 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.

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

En los últimos años de Gobierno de José López Portillo se comenzó a incubar una intensa crisis económica, que continuó durante todo el régimen de Miguel de la Madrid y hasta nuestros días. También, durante su gestión, como en el pasado, la atención en los problemas económicos ha sido una prioridad de la administración pública. Obviamente la política del decremento “paraestatal” se convierte en un programa de interés para el régimen de De la Madrid, toda vez que una de las tónicas del manejo presupuestal fue la reducción del gasto público.¹¹

La administración centralizada tuvo variaciones con relación al sexenio precedente. La antigua Secretaría de Asentamientos Humanos 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, retornando con ello a la tradición establecida por el antiguo Departamento de Contraloría. Del mismo modo, la Coordinación General de Estudios Administrativos fue suprimida, tomando su lugar la Unidad de Modernización Administrativa, creada

¹¹ La administración pública actual es examinada escrupulosamente por Ignacio Pichardo Pagaza, en su libro *Introducción a la administración pública de México*, publicado en dos volúmenes por el INAP y el Conacyt en 1984.

en el seno de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y que tuvo una vida efímera.

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*; también en 1986 se incorporaron las sociedades nacionales de crédito dentro de la *Ley Federal de Entidades Paraestatales*, la cual funge como normación supletoria.¹²

Como en el sexenio precedente, durante el Gobierno del Presidente Miguel de la Madrid no fueron creadas grandes entidades descentralizadas, a excepción de Renovación Habitacional Popular, constituida para dar solución al problema de la vivienda por efecto de los sismos de septiembre de 1985. El acento se ha puesto en el universo total de estas entidades de diversas maneras. En primer lugar, se proyectó que los grandes servicios públicos fueran atendidos por instituciones descentralizadas, de modo 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. En segundo lugar, se reformó el artículo 28 constitucional estableciéndose las áreas estratégicas de la economía reservadas al control exclusivo del Estado. Éstas están a cargo de organismos y empresas de Estado, a saber:

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

¹² La *Ley Federal de Entidades Paraestatales*, aparecida en 1986, intenta conseguir que éstas 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 propósitos fundamentales está el volver a dársela.

Correos y telégrafos: Servicio Postal Mexicano y Telégrafos Nacionales
Emisión de billetes: Banco de México
Acuñaación de moneda: Casa de Moneda
Servicio de banca y crédito: banca nacional

Aunque el artículo 28 no menciona el teléfono, debemos agregar que su administración está a cargo de Teléfonos de México.

En tercer lugar, se hizo una diferenciación entre organismos y empresas de Estado estratégicas y prioritarias, delineando características que deberían servir como base al programa de desincorporación de aquéllos cuando se determine hacerlo.

Dentro de otros ámbitos se puso acento en la campaña de renovación moral, a cargo de la Contraloría General de la Federación y 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.

Con motivo de los sismos de septiembre de 1985, 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 tuvo 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; diseñar 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 expidieron 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 prevé la creación de un Centro de Estudios de Diagnóstico para la realización de investigaciones sobre la materia.¹³

A fines de 1987 ocurrieron varios trastornos económicos, entre ellos la caída de la bolsa de valores, manipulada por los grandes capitales, y la enésima devaluación del peso. Como resultado, el Gobierno propuso y obtuvo la adhesión de los organismos gremiales de la burguesía nacional y de los trabajadores organizados en las centrales obreras y campesinas bajo control del Estado. De ello nació el Pacto de Solidaridad Económica que en los primeros meses de 1988 había conseguido desacelerar el índice inflacionario, índice ciertamente aumentado a fines del 87 por incrementos en los precios de servicios y productos del propio Gobierno que se dijo estaban rezagados. Lo cierto es que dicho Pacto comenzó a dar resultados a corto plazo, sin que en el momento que se escriben estas líneas se pueda prever sus resultados a largo plazo.

En suma: el régimen de Miguel de la Madrid propulsó un cambio en el Estado, fuera de las tradicionales líneas de la centralización.

Dentro del período de tiempo que comprende los regímenes aquí examinados salta a la vista la proliferación de las entidades descentralizadas en el sexenio del Presidente Luis Echeverría. El resultado fue un incremento gigantesco del universo “paraestatal”, por un lado, y por el otro la creación de instituciones ciertamente importantes tales como: el Instituto Mexicano del Petróleo, Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, Infonavit, Comisión Nacional de la

¹³ 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*.

Industria Azucarera, Productos Pesqueros Mexicanos, Procuraduría Federal del Consumidor, Instituto Nacional del Consumidor, Universidad Autónoma Metropolitana y el Conacyt. Así, junto a este legado de instituciones administrativas tan importantes del México moderno, quedó planteada desde entonces la necesidad de definir el “tamaño” del Estado y más todavía su papel futuro. En páginas adelante trataremos este punto.

La administración interna y la consolidación de la actividad del Estado posrevolucionario

Durante el período posrevolucionario se consolidó la amplia actividad del Estado y por tanto su propio organismo, aunque ciertamente la administración de la vida personal tendió 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 régimen de Luis Echeverría, cuando los capitalistas regiomontanos se enfrentaron al Gobierno. 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.

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 distintos: la concentración en las grandes ciudades y la dispersión en muchísimas poblaciones de

menos de 2 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 continuaba estando en manos de la Secretaría de Agricultura y Fomento, hasta que en 1958, con la creación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, esta función le quedó 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 acentuó la atención gubernamental sobre los problemas urbanos, estableciéndose una Secretaría para darles atención: la de Asentamientos Humanos 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 período 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, representa uno de los grandes progresos atribuibles a los gobiernos posrevolucionarios. Durante el período sexenal de Avila 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 adscribió a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en tanto que la higiene escolar lo fue a la Secretaría de Educación Pública hasta que durante el Gobierno de López Portillo ésta última pasó a la Secretaría de Salubridad y Asistencia. 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 entidades de asistencia infantil, fueron creadas durante el período posrevolucionario.

También la administración de la vida intelectual ha tenido hasta nuestros días un enorme desarrollo. Para reunir a los más distinguidos académicos mexi-

canos se creó el Colegio Nacional, en tanto que la Secretaría de Educación Pública se convirtió en la institución más grande de la administración pública mexicana, pues ella ha tenido que atender la educación pre-escolar, 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 período se creó el Instituto Nacional de Bellas Artes, el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana (hoy extinto), 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 Nacional de Bellas Artes y la Universidad Nacional Autónoma de México, depositaria de la celeberrima Academia Nacional de San Carlos. Ambas instituciones han tenido la doble tarea de difundir los valores de la civilización universal 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 porqué la relación entre las clases populares —especialmente el proletariado urbano y campesino— y el Estado es mutuamente dependiente. La organización del Estado mexicano no solo 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 tiene necesariamente que garantizar las condiciones de vida de elementos fun-

damentales 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 de 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. Ellas forman las bases del Estado de bienestar.

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 bajo 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 que se preparen 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, este 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. Entidades tales 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 organismos de asistencia social subsidiaria porque transfieren recursos y servicios para atender las precarias condiciones de vida de estas clases.

Hoy día la crisis sigue afectando principalmente a las clases más necesitadas y 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 fundamentales 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 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 Estado ha actuado donde la burguesía no ha querido, no ha podido o donde no le conviene actuar. En buena medida las empresas estatales modernas 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 instituciones descentralizadas —a excepción de la Casa de Mo-

neda, considerada como organismo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda—, es decir, a cargo del Estado y ellas se consideran, según lo establece un distinguido especialista en administración pública,¹⁴ *cometidos esenciales del constitucionalismo mexicano*. Así, las empresas estatales encargadas de realizar los cometidos esenciales del Estado mexicano se sitúan estratégicamente en el organismo del Estado, pues consideradas erróneamente como “paraestatales”, deben concebirse 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 sectores importantes de la economía mexicana, tales como Petróleos Mexicanos, Banco de México, Nacional Financiera, Ferrocarriles Nacionales de México —todas ellas instituciones brotadas durante el período revolucionario—, así como la Comisión Nacional de Energía Nuclear y la banca nacional —relativas al período posrevolucionario—, muestran aquello que Cárdenas había propuesto 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 y así fue.

Así, el Estado activo nacido de la Revolución se transformó en el Estado hiperactivo de la Posrevolución. En esta circunstancia, de un comportamiento basado en un carácter propiamente intervencionista, desde antaño, el Estado se convirtió en una entidad omnipresente en todos los aspectos de la vida social, desde sus expresiones mayúsculas hasta sus manifestaciones menores. Empezó las más grandes obras y realizó los trabajos más insignificantes, asumió los papeles más trascendentales y representó a los personajes más intrascendentes. Por igual administró el petróleo y la electricidad, que hoteles e inmobiliarias. En suma, el Estado hiperactivo desnaturalizó al Estado en sí y su razón de Estado. En las páginas siguientes examinaremos el tránsito que va del Estado activo al Estado hiperactivo.

¹⁴ Cortiñaz-Peláez, León. *Estudio Preliminar* de la obra del suscrito: *La teoría de la administración pública*. México, HARLA. 1986. p. XLIV.