

<b>El Estado y la revolución de 1910: la edad de la centralización . . . . .</b>	<b>507</b>
La Administración Pública en los regímenes de la revolución:	
expansión de la actividad estatal . . . . .	507
La herencia administrativa porfiriana	
Caracterizando al Estado mexicano	
La administración pública durante los gobiernos de la Revolución . . . . .	516
La administración pública con Cárdenas: apogeo de la actividad del	
Estado en la sociedad . . . . .	532

## **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.<sup>1</sup>

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

<sup>1</sup> *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.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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-

<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

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,<sup>5</sup> 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

<sup>4</sup> *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.

<sup>5</sup> 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”.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup>

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-

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>

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-

<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup>

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”.<sup>10</sup>

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-

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> *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.<sup>11</sup> 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,<sup>12</sup> la sistematización de operaciones y la reorganización funcional de la Secretaría. El trabajo

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup>

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.

<sup>13</sup> Congreso Constituyente 1916-1917, tomo I, pp. 539-540.

Finalmente, debemos consignar que el Departamento de Aprovevisionamientos 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 Aprovevisionamientos 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.<sup>14</sup>

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-

<sup>14</sup> 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 callista<sup>15</sup> 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

<sup>15</sup> *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.<sup>16</sup>

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-

<sup>16</sup> 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 insolvencia de los patrones. La Sociedad estaría basada en la Ley del Trabajo y sería, a decir de Ortiz Rubio, “una empresa fuerte, seria y verdaderamente nacional”. Sin embargo, su punto débil era que, una vez que estuviera funcionando con normalidad, se entregaría a la dirección de los industriales, lo que venía a significar, al final de cuentas, 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.<sup>17</sup> También en este año se estableció la Comisión del Salario Míni-

<sup>17</sup> 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”.<sup>18</sup>

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”.<sup>19</sup>

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

<sup>18</sup> *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.

<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup>

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.

<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup>

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-

<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup>

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

<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup>

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.<sup>25</sup> 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

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup> 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

<sup>26</sup> 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".