

## Introducción.

### I

El célebre sabio de la política y la administración pública, Alejandro de Tocqueville, viajó por los Estados Unidos durante la década de los treinta de la centuria pasada. Cuenta en su libro *La democracia en América*, que en este país halló sorpresas extraordinarias, entre ellas que aquí no existía lo que conocía como *administración pública*. Encontró también a una sociedad civil vigorosa y en movimiento, capaz de autogobernarse por medio de su régimen comunal, y a un Estado federal reducido a su mínima expresión ejerciendo sólo aquellas funciones que no desempeñaba por sí misma la sociedad civil.

Estaba fascinado por el carácter extraordinariamente descentralizado de la administración pública, a la que observaba casi actuando furtivamente, operando de incógnito, pero haciéndolo con eficacia y oportunidad. Decía que el poder administrativo no era central ni jerárquico, por lo cual no se advertía su presencia, pero existía aunque no se podía encontrar a su representante. En los Estados Unidos la *centralización gubernamental* y la *centralización administrativa* convivían, pero separadamente, puesto que la primera representa a los intereses de todo el país y la segunda los de cada una de sus partes federadas. Así, Tocqueville sugiere que en los Estados Unidos no se busque la uniformidad y la permanencia de planes ni el cuidado minucioso de detalles y la perfección de

los procedimientos administrativos, porque lo que se encontraba en este país era una administración “*un poco salvaje*”, pero llena de fuerza.

Esta apreciación venía a corresponder plenamente con aquel apotegma ideado por el administrativista español Manuel Colmeiro, quien embriagado por el liberalismo decimonónico afirmaba unos años después del viaje de Tocqueville, que el Estado no debe hacer aquello que la sociedad sabe y hace mejor por ella misma.

Si Tocqueville hubiera viajado más al sur, en lugar de visitar la Nueva Inglaterra, y se hubiese internado en México, la imagen descrita hubiera variado sensiblemente. Aquí hubiese encontrado un cuadro bien distinto y no habría tenido sorpresa alguna, sino más bien elementos para edificar su célebre tratado *El antiguo régimen y la revolución*, que constituye el examen máspreciado de la administración pública centralizada, intervencionista y jerárquica. En México sí hubiera encontrado lo que conocía como *administración pública* y en lugar de una sociedad civil se hubiese topado con una formación social estamental firmemente asida al Estado, que se le subordinaba incondicionalmente. El Estado mexicano, en contraste al vecino del norte, no era pequeño sino de dimensiones más bien mayores y estaba adentrado en las más diversas esferas de vida de aquella sociedad.

Todo esto lo pudo observar el no menos conspicuo viajero prusiano Alejandro von Humboldt, quien visitó a la Nueva España en 1803 y por un lapso de once meses. Contrastando con la euforia de Tocqueville, Humboldt se muestra objetivo y hasta ciertamente incomprensivo con el México de esos días. En el más célebre de sus libros: *Ensayo político de la Nueva España*, encuentra que los reyes hispánicos consideraban a los dominios indios como parte de la Corona, más que colonias en el sentido del término dado en Europa en su tiempo. Consideró que la implantación de las intendencias, con base en el modelo francés, no tomó en cuenta la magnitud del territorio novohispano ni la distribución de la población. Ello le hizo exclamar: “¡Cómo puede enterarse nadie del pormenor de la *administración* de un país cuyo mapa no está aún levanta-

do, y cerca del cual aún no se han ensayado los principios más sencillos de la aritmética política!". Añadió que las condiciones geo-demográficas de la Nueva España exigían que sus circunspecciones territoriales fueran menos extensas, por lo que "nada sobra cuando se trata de examinar este punto de la organización administrativa".

Von Humboldt no es menos severo al examinar a las finanzas novohispanas, de las que dice que "los derechos y contribuciones que se perciben se consumen en gastos de la administración interior" y aclara que no enjuiciará los "vicios de esta administración", pues son los mismos que existen en España. Tampoco soslaya volver a asombrarse que en las Indias las nieves de los Andes sean un monopolio del Estado y que tal cosa ocurra asimismo en México con los hielos del Popocatepetl y el Pico de Orizaba desde 1779, aunque esta regalía existía en Francia desde principios del siglo XVII.

La administración pública mexicana, como la de los países natales de Tocqueville y Humboldt, era centralizada y se le encontraba a cada paso encarnada en sus representantes, puesto que su centralización y jerarquía la situaban por todas partes. Tocqueville, como Humboldt, pudo haber observado todavía la convivencia separada de la *centralización gubernamental* y la *centralización administrativa*, hoy día profusamente imbricadas, y hubiera sido testigo del escrúpulo habido en los detalles, procedimientos y procesos del trabajo administrativo, frecuentemente encuadrado en programas cuidadosamente preparados.

Como en su país de origen, Humboldt se topó con los estancos de Estado, formidables instituciones de centralización administrativa, y a cada paso posiblemente visitó los estanquillos donde se vendían los puros y cigarros producidos por el monopolio del tabaco. Supo que la Lotería Nacional servía al doble propósito de proveer de recursos a la educación y la asistencia pública, que el Monte de Piedad respondía a intereses altruistas prestando ayuda a los necesitados, y que ambas instituciones no eran administradas por la sociedad, sino por el Estado. Quizá utilizó los servicios postales de la Dirección General de Co-

reos para enviar correspondencia a Prusia y aun recibirla de ella y, siendo un hombre culto e interesado en las cosas de Estado hubiera querido asistir al acto de fundación del Instituto de Geografía y Estadística, establecido en 1833, al cual se afilió posteriormente a sabiendas que con este Instituto el Estado quería saber más y mejor cuáles y cuántas eran sus fuerzas interiores y que la institución levantaría el plano del país que el propio von Humboldt consideraba indispensable.

Parfraseando a Colmeiro, podríamos afirmar que en México cabía mejor una sentencia que rezara que la sociedad no debe hacer aquello que el Estado sabe y hace mejor por sí mismo.

Tal fue el cuadro observado por Alejandro von Humboldt antes de viajar por los Estados Unidos y entrevistarse con el Presidente Thomas Jefferson y ayudarlo a allanar las dificultades inherentes a la compra de la Luisiana. Hoy día, de ocurrir otra hipotética visita a México, volvería a encontrar una administración pública radicalmente distinta a la de los angloamericanos, pues la brecha de los tiempos nos ha separado todavía más.

## II

Tal es la administración pública que nos hemos propuesto investigar en esta obra, dentro del marco de su realidad histórica y como inherente a un Estado nacional específico: el Estado mexicano. La administración pública mexicana contemporánea es el producto combinado de la *tradición, la acumulación y la centralización*. Dentro del marco de una historia de fuerzas en pugna, la administración pública se formó envuelta en un torbellino de potencias diversas, unas presentes en forma pacífica, otras manifiestas violentamente. Estas fuerzas formaron ciertos procesos constructivos que sirvieron de acicate y materia prima para la construcción de la administración pública mexicana, y en su devenir la fueron moldeando. Las fuerzas constructoras de la administración públi-

ca son la *agregación de instituciones*, la *secularización del Estado*, la *expropiación del patrimonio nacional* y la *revolución hacia el progreso*.

La *tradicción* legó instituciones y fuerzas administrativas cuyo origen lo encontramos en la segunda mitad del siglo XVIII. La *acumulación* adicionó cometido público sobre cometido público, haciendo que la administración gubernamental nunca decreciera en responsabilidades. La *centralización* dotó de fuerzas formidables al Estado, representadas por la posesión de recursos y bienes patrimoniales de diversa índole. Puede afirmarse que desde 1821 la administración mexicana no ha dejado de crecer, a pesar de diversas reformas tendentes a disminuir sus dimensiones. Ha sido de tal modo por el peculiar desarrollo histórico en el que se ha desenvuelto.

Las reformas borbónicas del siglo XVIII sintetizan el legado histórico hispánico. Pero, dentro del período de la Casa de Borbón, fue la etapa de Carlos III la que preparó los elementos básicos del México moderno. Lo que no sabemos con más detalle es como ocurrió el traspaso de las instituciones hispánicas al México independiente y no tenemos por propósito explorarlo aquí, sino sólo apuntar algunos caminos que nos lleven a entender básicamente este legado histórico. Para los fines de esta investigación es suficiente remontarnos al período gubernamental de Carlos III, pues en este tiempo se forma el caldo de cultivo dentro del cual se cuajaron los ingredientes fundamentales de la administración pública mexicana.

Las reformas borbónicas marcan los límites de una nueva organización del Estado y la implantación de nuevas prácticas gubernamentales que forjarán las bases del México moderno y establecerán los límites históricos de esta investigación. Nacen del mismo principio del que se originaron las reformas en Francia con Luis XVI, en Prusia con Federico II y en Austria con María Teresa. En general estas prácticas tienen su base en el regalismo, caracterizado por la formación del concepto del patrimonio estatal y supresión de los poderes intermedios. Estas prácticas se resumen en un nuevo *logos*: la *policía* y, en tratándose de los países alemanes, una nueva tecnología gubernamental conocida como

*cameralismo*. D. A. Brading ha interpretado las reformas del siglo XVIII como una “modernización” y más aún como una “revolución en el gobierno” encaminada a evitar la debacle del Estado, ya se trate de Austria ya lo sea de España. La clave se hallaba en una profunda transformación de la vida económica.<sup>1</sup>

Los orígenes próximos del Estado mexicano pueden ser localizados sin dificultad: “como siempre, la historia debe comenzar con la visita de Gálvez (1765-71)” ha dicho ciertamente Brading. De modo que, a partir de la fértil actividad de construcción institucional del visitador, pueden encontrarse las semillas de mucho de la cultura administrativa del México contemporáneo, aunque “la biblia de los reformadores” fue preparada años antes de la estancia de Gálvez en México por José del Campillo y Cosío en su *Nuevo sistema de gobierno económico para la América*. El trabajo fue preparado en 1743, sigue los trazos mercantilistas ideados por Colbert y está planteado alrededor del criterio del establecimiento de las intendencias.

Los soberanos borbones hecharon a andar los mismos argumentos de los cameralistas alemanes, alegando que el *déficit* financiero del Estado requería una reforma económica de fondo. Acto seguido desenvainaron su espada contra las corporaciones ajenas a la razón del Estado, especialmente las eclesiásticas, en que descansaba la sociedad formada por los Habsburgo. La tarea de Gálvez no fue otra que la de suprimir o mermar el viejo orden, implantando la reforma en la Nueva España. La política expropiatoria borbónica comprendió la reclusión de religiosos y tuvo su cenit con la expatriación de los jesuitas. En la vida económica la reforma giró alrededor del fortalecimiento de la minería, para la cual se formó el Tribunal del ramo, un Banco de Avío y el célebre Colegio de Minería, así como la organización de los monopolios que tanto repugnaban a von Humboldt, entre ellos el del tabaco y el correo establecidos por Gálvez. En las postrimerías del siglo XVIII la reforma era un éxito, pues la Nueva España era la mayor proveedora de ingresos a la Corona luego de España, y

<sup>1</sup> Brading, D.A.. *Mineros y comerciantes en el México borbónico*. México, Fondo de Cultura Económica, 1975. pp. 46-51.

de sus arcas se nutrían las bases militares de Trinidad, Luisiana, las Californias y Filipinas.

Las reformas borbónicas buscaban reorganizar la vida interior en la Península y restablecer sus lazos con las Indias. “Ambos propósitos respondían a una nueva concepción del Estado que consideraba como principal tarea reasumir los atributos del poder que había delegado en grupos y corporaciones y asumir la dirección política, administrativa y económica del reino”, han explicado ciertamente Enrique Florescano e Isabel Gil Sánchez. Además del regalismo al que nos hemos referido, esta concepción también significaba el fomento de la agricultura, la industria y el comercio, así como el impulso de la ciencia, la cultura y la tecnología. Para alcanzar estos propósitos, en la Nueva España la visita de Gálvez se encaminó a reformar la administración virreinal, revertir las funciones públicas concesionadas a las corporaciones religiosas y civiles, hacer una reforma económica e incrementar los ingresos de la Real Hacienda.<sup>2</sup>

Florescano y Gil sostienen que estas reformas se resumen en la palabra *sujeción*, pues la Corona deseaba afirmar los lazos de dependencia de las Indias con relación a la Península y ponerlas al cuidado de personas fieles a ella. La idea de Estado rechazaba la existencia de poderes rivales y privilegios a cuerpos o individuos de la sociedad novohispana, estableciendo en su lugar y por propio derecho los privilegios de Estado o monopolios económicos. “Muy pronto la iglesia colonial resintió el embate que antes había debilitado a sus hermanas de Francia, Portugal y España, víctimas del mismo furor regalista de los funcionarios ilustrados que alentaban la creación del Estado moderno”.

Así, las mismas fuerzas y los mismos principios que alentaron el nacimiento del Estado moderno universalmente considerado, dieron forma a los cimientos del que sería el Estado mexicano más de medio siglo antes de que surgiera como entidad independiente y soberana. El carácter autoritario establecido en

2 Florescano, Enrique y Gil Sánchez, Isabel. *La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico: 1750-1808. Historia general de México*. México, El Colegio de México, 1980. pp. 185-207 y 221.

la Nueva España por el Estado borbónico, con su idea de razón de Estado a la que repugnaban los poderes intermedios, con sus poderosos monopolios y con sus tendencias secularizantes, iban a convivir conflictivamente con los ideales burgueses del Estado de derecho formado en 1824. Como lo consideran Florescano y Gil, “los ideales de libre empresa adoptados por los liberales chocaron siempre con las necesidades de los pobres y débiles gobiernos de la primera mitad del siglo, ya que ante la urgencia de mayores ingresos, tuvieron que mantener el monopolio que antes habían condenado como símbolo de opresión”.

La afirmación del poder del Estado frente a las corporaciones civiles y religiosas culminó con la supresión del monopolio comercial del Consulado de la Ciudad de México, cuando se autorizó la creación de los consulados de Veracruz, Guadalajara y Puebla. Pero el más grande triunfo del regalismo borbón fue contra la iglesia, la cual como lo hemos advertido fue mermada de una y mil formas y en especial con el extrañamiento de la Compañía de Jesús y la expropiación de sus bienes. Las políticas de secularización seguirían resonando hasta 1857: “los acontecimientos que caracterizaron las relaciones entre la iglesia y el Estado durante la primera mitad del siglo XIX mostrarían que estos temores del clero eran justificados y que de entonces arranca el proceso que culminará con las Leyes de Reforma”, concluyen Florescano y Gil.

La tradición heredada por los borbones fue múltiple y abarcó diversos órdenes de la actividad del Estado. Comprendió la cultura, al instituirse la Academia de San Carlos, cuyo propósito se encaminó al cultivo de las nobles artes de la pintura, escultura y arquitectura. Abarcó el servicio público más antiguo del país, el servicio postal, encargado a la Dirección General de Correos. Le incumbió la economía, representada por el estanco del tabaco y sus múltiples fábricas y estanquillos destinados a la comercialización de cigarros y puros. Tocó a la asistencia pública, para la cual fundó la Real Lotería y el Monte de Piedad. Todas estas instituciones, hoy vivas y actuantes como el sector más noble de la administración pública mexicana, fueron formadas en la época de Carlos III y representan el legado histórico derivado de la tradición. Todavía más, durante el reinado de este soberano el Estado hispánico inauguró una de las más fuer-



tes tradiciones: la expropiación, al absorber los bienes de la Compañía de Jesús tras la extrañación de los regulares en 1767. De esta expropiación nació la Dirección General de Temporalidades para administrar y explotar dichos bienes, y al través de ella se puso bajo el control directo del Estado el célebre Fondo Píadoso de Californias.

Una de las instituciones inveteradas de la administración hispánica es la burocracia, puesto que ella es uno de los signos del Estado absolutista. Y dos de sus prácticas, muy generalizadas, eran la empleomanía y el aspirantismo que conllevan la acumulación de recursos e intereses en este estamento virreinal. La burocracia representa uno de los aspectos de la acumulación que aquí no trataremos, pues nos interesa estudiar más bien la formación de instituciones para realizar las actividades del Estado. En este punto se juntan la tradición y la acumulación, porque la primera alimenta y perpetúa a la segunda. Fue práctica aceptada que cada institución nacida asumía el estatuto de patrimonio nacional, provocando que se acumulara institución tras institución hasta formar un gigantesco organismo de Estado. En 1821 existían cuatro Secretarías de Estado y este número perduró hasta 1853, cuando nació el Ministerio de Fomento aumentando el número a cinco. Casi por finalizar el siglo XIX ya eran seis, pues había sido instituida la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, y en sus momentos de muerte el porfirismo apenas contaba con seis dependencias centralizadas, a las que se había sumado la Secretaría de Instrucción Pública.

Por consiguiente no es aquí donde se puede observar el proceso de acumulación en las dimensiones reales de la administración pública, aunque sí se percibe que, hasta la fecha mencionada —pero que se puede extender al presente— nunca desapareció ninguna secretaría de Estado. Observemos mejor a las instituciones descentralizadas que, según un directorio de 1846 formado por el publicista mexicano Juan Rodríguez de San Miguel, son bastantes más que aquéllas. Todavía más, cuando alguna institución descentralizada desapareció, tiempo después fue sustituida por una más que vino a realizar lo mismo o algo equivalente, o a desempeñar tareas diversas. El lugar dejado, dentro de la administración pública en general, al fin de cuentas siempre se llenaba. Otras

veces instituciones del pasado, útiles al Virreinato y en formal contradicción con el Estado mexicano, se negaba a morir.

En este último caso se encontró la Dirección General de la Renta del Tabaco, institución descentralizada virreinal de carácter patrimonial que fue abolida hasta 1856, luego de provocar el mayor y más interesante debate sobre las relaciones entre el Estado y el capital durante el siglo pasado en torno a la libertad de industria. El Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional fue suprimido en 1842, pero pronto sustituido por la Dirección General de la Industria Nacional para realizar tareas sucedáneas, hasta 1853 que se fusionó al Ministerio de Fomento. La Nacional Financiera vino a sustituir al Banco de Avío, lo mismo que el actual Banco de Crédito Rural y otras instituciones bancarias de fomento. El Instituto de Geografía y Estadística fue formado en 1833 para conocer, estimar y evaluar a las fuerzas interiores del Estado mexicano; en la época de Porfirio Díaz se le dio un golpe mortal al integrarse la Dirección General de Estadística, origen del Departamento de la Estadística Nacional formado por Obregón; sin embargo, el Instituto sobrevivió y convertido en sociedad civil por Calles, hoy día goza de cabal salud bajo la denominación de Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. Sin aparente relación genética, a principios del sexenio del Presidente de la Madrid nació el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, para encargarse de aquello que aquel Instituto había dejado de hacer.

Podríamos ofrecer más ejemplos pero no lo haremos. Baste con lo dicho y pasemos al examen de la centralización. Esta ha estado imbricada con la tradición y la acumulación. De hecho, el absolutismo era centralizado y ello se heredó al Estado mexicano, a pesar de las buenas intenciones de los liberales de formar un Estado burgués de derecho modelo. Aquí Hobbes tuvo más validez que Locke y Montesquieu, sea porque México se pareciera a *Behemoth* o *Leviatán*, los monstruos bíblicos con los que el pensador político identificó respectivamente a la Revolución de 1640 y a la monarquía eliminada por ella. En México la centralización obedeció al impulso del dictado de la razón de Estado, que incentivó que el Estado mexicano ejerciera sus deberes en el siglo pa-

sado a pesar del poder clerical; y fue esta misma razón la que motivó la Gran Reforma que secularizó al Estado y a la sociedad. La tradición centralista borbónica, la Gran Reforma encabezada por Juárez y la Revolución de 1910 produjeron el patrimonio material de la nación, ensancharon los deberes del Gobierno de la República y asignaron al Estado la vital tarea de conducir el desarrollo económico. Qué mayores fuerzas centralizadoras que éstas.

Así, los procesos combinados de la tradición, la acumulación y la centralización, produjeron la agregación de instituciones, la laización del Estado, la reivindicación del patrimonio nacional y las revoluciones hacia el progreso. En México los grandes procesos expropiatorios han nacido de las revoluciones, particularmente la Primera Reforma del 33, la Gran Reforma juarista y la Revolución de 1910. Por las reformas del siglo pasado el Estado sentó bases para la formación de la sociedad civil, desamortizó la riqueza, tomó para sí el registro civil, estableció la libertad de cultos, legalizó el matrimonio, administró hospitales y establecimientos de asistencia, controló los cementerios y fincó los cimientos de la educación laica y popular. La Revolución de 1910 suprimió a los latifundios, repartió la tierra, formó los ejidos y, como secuela y con base en el artículo 27 constitucional, hizo que el Estado asumiera en nombre de la nación la propiedad de la industria petrolera y la eléctrica. En los días de Cárdenas se expidió la *Ley de expropiación* que permitió la nacionalización del petróleo y la electricidad, así como la de los ferrocarriles. Todavía en 1982 las fuerzas progresistas del país observaron a la expropiación bancaria como un acto enmarcado en esta tradición revolucionaria.

El Estado mexicano ha sido expropiador y en buena medida su patrimonio nació de procesos expropiatorios. Volvamos al punto histórico original, 1767, cuando la expatriación de los regulares ignacianos dotó al Estado hispánico de un cuantioso capital formado por haciendas, fincas rústicas y urbanas, capitales, réditos y un sinnúmero de bienes muebles y semovientes. En 1836 el Doctor José María Luis Mora apuntaba que los *bienes nacionales* estaban formados por la renta del tabaco, el Fondo Piadoso de Californias, los bienes de la Inquisición y los recursos de las órdenes suprimidas, principalmente la Compañía de

Jesús. Ciertamente el patrimonio nacional estaba formado por el capital acumulado en la segunda mitad del siglo XVIII por el Estado español, producto de sus estancos y de su actividad expropiatoria.

Así pues, fue la secularización la primera proveedora del patrimonio del Estado mexicano. Los bienes de los jesuitas fueron secularizados y administrados desde 1767 por medio de la novísima Dirección General de Temporalidades, institución formada exclusivamente para este propósito. El Fondo Píadoso fue administrado por una dirección asociada a esta Dirección General en los últimos años del Virreinato, hasta que en el México independiente el Estado asumió su administración por medio de la Junta de Fomento de Californias y luego por conducto de la Junta Directiva del Fondo. En 1833 se secularizaron las misiones en las Californias y en 1842 los bienes del Fondo Píadoso pasaron al erario público, quedando por tanto suprimido.

El Estado mexicano nació dotado de instituciones y recursos, nació siendo un Estado administrativo con capacidad de gerencia pública. En 1821 también era propietario de fábricas y expendios comerciales en los que se procesaba y comerciaba el tabaco. Era un Estado-empresario. El que hoy día PEMEX, la Comisión Federal de Electricidad, NAFINSA, FERRONALES, la banca nacional y otras muchas instituciones económicas de la administración pública existan no es un hecho fortuito, sino el producto de una tradición ancestral, de una centralización que parece irreversible y de la acumulación de instituciones administrativas que representan, de hecho, el organismo y la actividad del Estado mexicano. En suma, el Estado nació dotado en recursos materiales y acostumbrado a administrar la economía. No tuvo que aprender cómo intervenir en la economía, pues sus lecciones iniciales las había cursado como alumno sobresaliente varias décadas atrás, en los días de Carlos III.

### III

Durante el período gubernamental del Licenciado José López Portillo se evidenció que el Estado mexicano había llegado al límite de su capacidad de acción. Entonces se emprendió una revisión del estado de la administración pública. Entre otras medidas se procedió a la actualización del censo de las instituciones que formaban el sector de organismos descentralizados y las empresas del Estado, que fueron sectorizados. Al mismo tiempo se intentó racionalizar a la administración centralizada, tomándose como base una nueva disposición, la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, que agregaba a aquéllos. Uno de los problemas observados eran las dimensiones colosales del Estado, que le impedían moverse con celeridad y eficiencia.

De hecho, la reforma administrativa significó una reforma del Estado pues, como lo hemos advertido, en México la administración pública tiene un peso decisivo en la vida de la sociedad civil, desde siempre. En el período presidencial del Licenciado Miguel de la Madrid se inició el intento por disminuir las dimensiones del Estado, procediéndose a la supresión de órganos y organismos de la administración centralizada y empresas estatales.

Las transformaciones en la administración pública ocuparon la atención de los interesados en la misma, produciéndose como efecto una polémica harto interesante que ha oscilado en la disyuntiva estatización-privatización. Estándose viviendo una fase acelerada de desincorporación de empresas estatales y habiendo ocurrido dos momentos de reducción del organismo central de la administración pública, uno en agosto de 1985, otro a partir de enero de 1988, era natural que naciera la cuestión inherente al futuro de la administración pública. Fue así que en septiembre de 1985 en el Instituto Nacional de Administración Pública, se concibió el proyecto de una investigación que contribuyera a responder a este cuestionamiento. Este libro es la culminación del proyecto.

Dentro del proyecto de investigación se consideró también la realización de una prospección, pues los cambios que habían estado ocurriendo inducían a

pensar en el futuro de la administración pública. Así, por tratarse de una proyección, durante el diseño de la investigación se cuidó de no destacar preferentemente lo deseable o formar un esquema utópico que sirviera de marco de una crítica general. Cuando se piensa en el futuro se suele plantear el problema en términos del *deber ser*, no del *ser*. También existió la preocupación de no hacer un programa de reforma o un prospecto de organización, tarea propia del estadista y del funcionario que quiere incidir en el futuro, actuar sobre él. Ejemplos sobran de comportamiento tales, a saber: el proyecto de reforma de Turgot, el plan de implantación del Ministerio de Fomento de Burgos, la formación de los ministerios alemanes del Barón von Stein y la creación del Banco de Avío por Alamán.

El camino seguido fue diverso. Estando en una *fase* del *proceso* histórico del México que nos ha tocado vivir, nos encontramos atrapados en el tiempo histórico que condiciona nuestra existencia. No podemos cambiar el pasado, pero sí transformar el futuro. Sin embargo, la transformación está condicionada por el medio social. El hombre es autor y actor de su propia historia, pero bajo condiciones que no le es dado modificar, dijo un día Carlos Marx. Tampoco es dado al investigador transformar el pasado, sino reconstruir su decurso; puede sin embargo incidir en el presente construyendo conocimiento y participar así en la edificación de un futuro posible.

El presente es el producto del pasado, como el futuro será el resultado del presente. Existen tendencias que, proviniendo de ayer, viven hoy y pueden sobrevivir mañana. La capacidad de subsistencia de estas tendencias puede servir de ventana para asomarse, en su compañía, al futuro. Estas tendencias con frecuencia son producto de las luchas de los pueblos a favor de sí mismos, alcanzando su independencia, preservando su soberanía o logrando su bienestar. Generalmente estos logros han costado sangre, sudor y lágrimas, parafraseando a Winston Churchill, y en buena medida el país del presente es el resultado de grandes cruzadas, gestas heroicas y páginas llenas de patriotismo, pero también de la reivindicación de actos empapados de abyección y deshonor. Hechos

grandiosos forman a los héroes y marcan el curso de la vida de los países. Sin embargo, también en las entrañas de los actos extraordinarios y de las causas sublimes, estas tendencias suelen ser más bien prosaicas y si han alcanzado el estatuto de gloria nacional esto obedece al valor que cada pueblo les otorga. Por tanto, algunas tendencias altamente positivas suelen ser consideradas con reserva por ser sus autores miembros del partido perdedor y a los cuales no se les concede créditos. Tal es el caso del fomento industrial, semilla del desarrollo de la moderna industria nacional, cuyo mérito se le sigue disputando y desconociendo a Lucas Alamán.

Aparte de las connotaciones heróicas, estas tendencias ciertamente vienen a definir el carácter de las naciones, sellar su modo de vida y determinar el curso de su futuro. A veces algunas tendencias mueren, súbitamente o gradualmente desgastadas, porque el progreso así lo dicta. Un pueblo católico puede ser regido por un Estado laico nacido de un cruento conflicto contra las fuerzas en que se apoyaba un culto. Y, revirtiendo el rumbo hasta entonces seguido, se encamina a la laicidad y la implantación plena de la vida civil. Decantar las tendencias fenecidas de aquellas otras que están vivas, y dentro de éstas distinguir a las que mantienen vigor de otras que muestran síntomas de muerte, puede facilitar el ejercicio de prospección.

En esta obra se examina al Estado y la administración pública en *retrospección* y *prospectiva*, intentándose enlazar las tendencias vivas que definen al México de siempre. Desde un principio estuvimos convencidos que, estando la actualidad fundada en el pasado, no habría razón alguna de no sustentar un ejercicio de prospección en la actualidad. Sin embargo, la actualidad en sí significaba el formidable misterio que entrañaba la compleja naturaleza de la administración pública mexicana, formada por la superposición continua del tiempo histórico. Así, el primer problema a resolver era el de la definición y concepto de nuestra administración pública, tarea nada sencilla .

La caracterización de la administración pública mexicana se elevaba como el problema epistemológico fundamental porque era imposible cualquier ejer-

cicio académico sin esta caracterización, ya sea para participar en la polémica estatización *vs* privatización, ya lo fuera para la prospección o cualquier otro trabajo académico. Las exploraciones preliminares produjeron resultados asombrosos: existe una analogía extraordinaria entre el modo de operar de la administración pública en los estertores del Virreinato y en el México contemporáneo. Más aún, este parangón fue confirmado con el examen del período posrevolucionario y yendo más allá con el propiamente revolucionario. De este modo, el origen y el presente se tocaban en un punto y la cultura administrativa hispánica parecía finalmente restaurada. Sin embargo, existía la duda si el siglo XIX compartía los paralelos administrativos mencionados, pues existían tesis aparentemente bien fundadas que contrastaban el “intervencionismo” del siglo XX con el “abstencionismo” del siglo XIX.

Habían indicadores que evidenciaban un intervencionismo incipiente durante el siglo pasado y como ejemplo típico se mencionaba al Banco de Avío. Los estudiosos mexicanos de la empresa pública estaban dando luz sobre el tema, esencialmente José Chanes Nieto, José Francisco Ruiz Massieu y Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez, que habían demostrado la existencia ancestral de estas instituciones ejemplificando con el estanco del tabaco, el Banco de San Carlos y otras conspicuas instituciones. El propio Banco de Avío había sido preferentemente examinado y puesto como modelo de estas entidades por Robert Potash, Luis Chávez Orozco y Linda Ivette Colón Reyes. Recientemente María del Carmen Velázquez publicó una notable investigación sobre el Fondo Piadoso de Californias que vino a ratificar que el intervencionismo estatal en el siglo XIX parecía más intenso de lo que se pensaba.

Estos referentes que provienen del conocimiento acumulado por obra de los autores mencionados, sentaban bases para el desarrollo de una investigación en gran escala que estuviera encaminada a lograr la caracterización de la administración pública mexicana. Ahora sabíamos que el origen y el presente se tocaban, y que existía un puente que así lo facilitaba. En suma: podíamos es-



tablecer la mencionada caracterización y contribuir con ello al conocimiento de la administración pública mexicana.

La investigación seguiría líneas que alcanzarían objetivos paralelos y relacionados. El primero y más importante consistía en la mencionada caracterización de la administración pública mexicana, que vino a consistir en la construcción de su decurso hasta el presente. Pero resultaba imposible reconstruir su historia, fuera del alcance y propósito de la investigación, procediéndose por tanto a seleccionar aquello que le fuera inherente y le incumbiera a su naturaleza, en resumen, que le fuera característico ayer y hoy. Al paso del progreso de los trabajos de investigación resaltaba continuamente que lo característico de la administración pública era su actividad, más específicamente, la intensidad, alcance y variedad de su actividad. Que esta actividad había sido su signo en el siglo XVIII y lo era en la actualidad, pero que también lo había sido en la centuria del XIX. En fin: que la administración pública mexicana era de suyo intervencionista.

Una vez que se estableció esta caracterización y que se pudo probar y documentar, junto con el propósito fundamental de contribuir al conocimiento de la administración pública, se pudieron alcanzar objetivos paralelos y relacionados. Uno importante era la prospección, tema de interés actual y obviamente para el futuro cuando el siglo presente está por extinguirse. Otro más era el sentar bases para prospecciones de otros autores, de así deseárselo, pues la obra está nutrida de una abundante documentación de fuentes y obras secundarias que aportan al conocimiento de la administración pública mexicana. El investigador no es sólo autor de una obra; su misión tiene mayor trascendencia: debe ser proveedor de materia para el trabajo de otros investigadores.

#### IV

No hay mejor guía para entender a la administración pública que saber que ella es inherente al Estado, pues ésta es una verdad tan grande como una cate-

dral gótica. Ciertamente no todo Estado es administración pública, pero sí toda administración pública es Estado. El problema radica en saber qué aspecto o dimensión del Estado. Se trata, según la ciencia de la administración, de la actividad del Estado encaminada a producir las condiciones que establezcan, al mismo tiempo, el desarrollo de los elementos constitutivos de la sociedad y la expansión de las fuerzas interiores del Estado. Aquí sería ocioso ennumerar a los autores que sostienen esta visión, pues en número muy crecido han estado cultivando a la ciencia de la administración por más de dos centurias, y de ello nos hemos ocupado en otros trabajos. Aquí sólo destacaremos que entendemos, dentro de esta tradición, que la *administración pública es el Estado en actividad*.

Algunos autores análogamente se refieren *al Estado como constructor* y a *la actividad organizadora del Estado*. Esta perspectiva teórica no ha sido ajena a la ciencia de la administración mexicana, pues ella es desarrollada en México desde antiguo a pesar de las preferencias que en ciertos tiempos han tenido las ideas gerenciales.

La actividad del Estado ha formado un conjunto de prácticas administrativas que han cuajado en la *administración interna*. Esta significa la formación y el desarrollo de las modernas sociedades del mundo occidental capitalista, al compás marcado por la actividad del Estado. En México estas prácticas han formado un ámbito de intervención del Estado de proporciones colosales que abarca a la salud, la educación, los asentamientos humanos, la cultura, las bellas artes y la economía. Desde antiguo en México, el Estado ha formado instituciones administrativas dedicadas a la salubridad, la instrucción pública, las bellas letras, el fomento industrial, la colonización, la beneficencia, el monopolio de ciertos productos o servicios y una y mil fórmulas organizativas que la inventiva mexicana ha ideado. Este ámbito forma aquello que hemos denominado *espacio público* o campo de acción del Estado, como diverso al *espacio privado* o campo de acción de los particulares.

El espacio total del México moderno se llena acaso con estos dos ámbitos, a pesar de otros propios de formas mexicanas de organización social: las coope-

rativas, los ejidos y las comunidades, que el desarrollo del capitalismo tiende a marginar y suprimir. Este espacio menor es fomentado por el Estado, se basa también en él y de él procede asimismo parte de sus fuerzas. Sin embargo, en la frontera de los espacios público y privado es donde se está dando el proceso de definición del México del mañana y es en ella donde se está estableciendo el perfil de la reforma del Estado.

Aquí examinamos, dentro de los marcos de las dimensiones permisibles a libros como éste, el proceso por el cual el espacio público se formó hasta alcanzar las dimensiones titánicas que le definen; los procesos constructivos que lo edificaron; las tendencias que le guían hasta nuestros días y la viabilidad de que algunas de sus características se perpetúen en el futuro inmediato. Por tanto, el ejercicio de prospección se limita a los últimos años de esta centuria.

Nos propusimos investigar el modo de ser y actuar del Estado mexicano para luego intentar hacer una proyección de su futuro inmediato, entendiendo que como tal sólo era conceptuable aquel Estado nacido a partir de 1821 y que tenía personalidad y voluntad soberanas. Es tal el Estado al que nos referimos y nada más. El modo de ser y actuar del Estado mexicano consiste en la amplitud, variedad y versatilidad de su actividad. Esta actividad ha creado instituciones acordes a su amplitud, variedad y versatilidad, produciendo una gama de entidades flexibles y ágiles, diversas a las dependencias centralizadas: las instituciones descentralizadas. Los autores modernos han destacado la importancia, número y variedad de estas entidades en las últimas décadas y han llamado la atención sobre sus antecedentes en el siglo XIX y aún en el siglo XVIII. La existencia de instituciones descentralizadas desde antiguo, de sí relevante, muestra una forma de operar del Estado y sabiéndose que esta operación concedió gran responsabilidad a ellas para el desempeño de relevantes tareas de interés nacional, hace presumir que aquí se encuentra justamente la peculiaridad de la forma de ser y actuar del Estado mexicano.

Así: la actividad estatal por medio de instituciones descentralizadas en número y variedad acordes con la amplitud, profundidad y versatilidad de esta

Robledo dedicado al aspecto internacional del Fondo Piadoso. En contraste a estas instituciones, amplia y profundamente investigadas, la Dirección General de la Renta del Tabaco y la Dirección General de la Industria Nacional carecen de monografías explicativas que destaquen su importancia. De ellas, sin embargo, existen buena cantidad de fuentes que permiten tener una idea de su período de vida. No ocurre igual con multitud de instituciones que están a la espera de que los estudiosos las exhumen de sus tumbas, para beneficio de todos los interesados en la administración pública mexicana. Tal es el caso por citar tres instituciones, la Dirección General de Temporalidades, la Dirección General de Rentas y el Instituto de Geografía y Estadística.

Con respecto a la literatura administrativa moderna, ésta es abundante, sobre todo de fuentes secundarias que mucho contribuyen a la comprensión de la administración pública mexicana. Sin duda el aspecto que más se destaca son las empresas de Estado y sobre el tema existen trabajos que dan mucha luz. Pero también existen fuentes primarias igualmente abundantes y accesibles que mucho ayudan a proveer de información a investigaciones como la presente.

## VI

Unas palabras finales: con esta investigación el autor intenta contribuir al conocimiento de la administración pública mexicana. Lo escrito es de su responsabilidad y de ningún modo atribuible al Instituto Nacional de Administración Pública, con cuyo patrocinio fue posible su preparación.

Omar Guerrero

Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.