

Las revoluciones y la administración pública

Razón de Estado y administración pública	185
Teoría de la razón de Estado	
La secularización del Estado mexicano	
Reforma y Revolución	200
La administración interna durante el porfirismo	205
Revolución y Constitución	212
La Revolución de 1910 y la ampliación del espacio público	221
La administración pública en abril de 1917	
La administración pública en diciembre de 1917	

país”. Aguilar Monteverde, parafraseando a Zea, asiente señalando que ciertamente la burguesía mexicana no tenía cualidades empresariales y fue el Estado el que asumió la tarea revolucionaria.⁴⁰ La burguesía, en suma, seguía alejada de los grandes proyectos nacionales.

Las dos revoluciones del siglo XIX habían sido efectuadas desde el Estado. En 1833 se habían alcanzado metas parcialmente, de 1855 en adelante se lograrían grandes objetivos, entre otros, la formación de la sociedad civil y la independencia del Estado con relación a la iglesia. Quedaba con ello allanado el camino para la ampliación de la administración interna y la expansión de la actividad del Estado.

Razón de Estado y administración pública

El desarrollo de la administración interna tendrá un freno estructural, invariablemente, si el Estado no ha alcanzado plena conciencia de su principio vital: la *razón de Estado*. Esta asunción de conciencia básica y vital, fue asumida tardíamente por el Estado mexicano. Ocurrió sin embargo y ella fue obra de la Primera y la Gran Reformas, formándose en sus procesos revolucionarios la ideología de Estado esencial del México moderno: la *secularización*. En México, a partir del triunfo de la Reforma juarista la ideología básica de la vida política es la concepción del *Estado laico*. En suma, la razón de Estado en México, es la laicidad del propio Estado, tal como se da fe en los artículos 3o., 27 y otros más de la Constitución de 1917, que mantienen la separación entre la iglesia y la *cosa pública*.

A lo largo de estos artículos constitucionales, así como en las ideas que acompañaron las luchas de los reformistas y las diversas disposiciones que suprimieron el poder del clero católico, se encontrarán, sin mucho buscar, al ideólogo mexicano del Estado laico y la razón del Estado: José María Luis Mo-

⁴⁰ Aguilar Monteverde, *op.cit.*, p. 172, donde se cita también a Leopoldo Zea.

ra. Su concepción de razón de Estado fue el ideario básico de la Primera Reforma.

Teoría de la razón de Estado

Antes de analizar el pensamiento secularizador de Mora, debemos hacer una breve referencia al concepto de *razón de Estado*. Según lo expresa un autor francés contemporáneo, Michel Foucault, la razón de Estado nació para diferenciar y especificar los principios y métodos de gobierno del Estado, frente a los correspondientes a la familia, la iglesia o cualquier organización particular. Brevemente consiste en la definición de la especificidad del arte del gobierno estatal. Añade que la razón de Estado es un arte basado en reglas fundadas en costumbres y tradiciones, así como en el conocimiento racional. La racionalidad, pues, es la esencia del gobierno y supone al mismo tiempo un tipo específico de conocimiento. Así, Foucault sentencia que “el gobierno sólo es posible si la fuerza del Estado es conocida”, aunque también deben ser conocidas las fuerzas de otros estados. De aquí el desarrollo de un saber concreto, preciso y medido, cuyo resultado fue el nacimiento de lo que se conoció como aritmética política y hoy día se llama estadística.⁴¹ En suma, la racionalidad es la especificidad del gobierno en el Estado moderno.

Para Reyes Heróles la razón de Estado, como otras ideas, ha sobrevivido a los tiempos y a los hombres: “el concepto de razón de Estado parece defenderse por sí. Invariablemente se haya hasta nuestros días como trasfondo de decisiones estatales”. La razón de Estado corresponde al Estado, propiamente hablando es de y para el Estado, es su razón de ser y medrar, su base de conservación y desarrollo; todavía más, la biografía de la razón de Estado se confunde ciertamente con la biografía del Estado mismo. La razón de Estado es desvirtuada si se convierte en dogma religioso, razón dinástica o causa de gru-

⁴¹ Foucault, Michel. “Dioses, pastores y hombres: el origen de la tecnología del poder y la razón de Estado”. Revista ¡Siempre!, sobretiro cultural, octubre 27 de 1982.

po, clase o partido.⁴² La razón de Estado es inherente al Estado y sólo a él, por lo que se encuentra al margen de la religión o la ética.

Otro estudioso contemporáneo, Manuel García-Pelayo, considera que la razón de Estado significó el descubrimiento del *logos* propio de la política y de su configuración histórica por excelencia, es decir, el Estado: “significa una *desvelación* de una esfera de realidad hasta entonces oculta por el ropaje religioso, aristotélico o retórico...”. Este mundo descubierto “no gira en torno a dios ni al diablo”, ni tampoco alrededor de lo bueno y lo malo, a lo bello o lo feo. Así, la teología, la ética y la estética, son irrelevantes para conocerlo. El eje a partir del cual gira el *logos* de la política es el poder, es decir, la capacidad de enseñorearse sobre los hombres. García Pelayo argumenta que la política es un universo donde imperan las fuerzas de la polémica y la tensión, por lo cual la razón de Estado tiene como función entender estas relaciones polémicas. La razón de Estado se refiere a cómo es la política, no a cómo debe ser, por lo que el *sapere político* consiste en la capacidad de establecer condiciones para mandar y obedecer.

Añade que antaño la política se ejercía empíricamente, ahora reclama el *logos* de racionalidad de las cosas propias del Estado. Así, el hecho de que en la Edad Media hubieran actos políticos impíos, demuestra que entonces los actos políticos se juzgaron con criterios ajenos a la política. “En resumen, la razón de Estado es la respuesta a la necesidad de una técnica política, pero como supuesto de esta técnica descubre un *logos* político”.⁴³ La razón de Estado no existía en las poliarquías teocráticas medievales, ella es una doctrina moderna y supone la supresión de los criterios teológicos como normas del quehacer político.

El pensador político alemán Friedrich Meinecke sostiene que “la razón de Estado es la máxima del obrar político, la ley motora del Estado. La razón de

⁴² Reyes Heróles, Jesús. *En busca de la razón de Estado*. México, Miguel Ángel Porrúa. 1982.

⁴³ García-Pelayo, Manuel. “Estudio Preliminar” a la obra de Juan Botero, *La razón de Estado y otros escritos*. Caracas, Universidad Central de Venezuela. pp. 8-29.

Estado dice al político lo que tiene que hacer, a fin de mantener al Estado sano y robusto. Y como el Estado es un organismo, cuya fuerza no se mantiene plenamente más que si le es posible desenvolverse y crecer, la razón de Estado indica también los caminos y metas de ese crecimiento". La razón de Estado significa que el Estado se conozca a sí mismo, así como su ambiente, extrayendo de este conocimiento las máximas de su obrar. La razón de Estado consiste en el conocimiento de los métodos y mecanismos del ejercicio del poder, dentro de los intereses objetivos del Estado, no los relativos a tal o cual político.⁴⁴ La razón de Estado es un conjunto de criterios políticos que norman la acción del Estado, que fijan los objetivos a alcanzar y los medios para conseguirlos.

Un politólogo del siglo pasado, J. Ferrari, consideraba que la razón de Estado, nacida en los desgarrados principados italianos del siglo XVII, fue concebida originalmente como un principio superior, más elevado que todos los conocidos, que diera unidad al Estado y capacidad de subsistencia. Esta doctrina se encamina contra la iglesia católica y esta institución es derrotada, haciendo que, en vano, monseñor de la Casa denuncie ante Carlos V que los ideólogos de la razón de Estado están provocando la insurrección contra los dioses de la edad media.⁴⁵

Dentro del contexto de la doctrina de razón de Estado, los teóricos examinados observan consensualmente una toma de conciencia del Estado como tal. La asunción de conciencia del Estado como Estado significa que es capaz de desarrollar la idea de que constituye un organismo que puede desenvolver su fuerza y poder, que puede crecer y que puede evitar decaer, que funciona con arreglo a criterios políticos y es regido por principios fundados en estos criterios. El espacio ocupado por el Estado no es compartible, porque su existencia excluye la existencia de cualquier otra institución que pretenda hacer valer su interés como interés público. El Estado, en suma, es el único ente capaz de agre-

⁴⁴ Meinecke, Friedrich. *La idea de la razón de Estado en la edad moderna*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos. 1959. pp. 3-8.

⁴⁵ Ferrari, J. *Histoire de la raison d'Etat*. París, Michel Levy Freres, Libraires-Éditeurs. 1860. pp. V-VI.

gar en sí mismo, como bloque en el poder, a distintas clases y fracciones de clase dominantes, función ajena a cualquier institución de la sociedad civil. Antes de 1833 era impensable en México un Estado cuya condición de tal estuviera fundada en la razón de Estado. Por ello, para que se configurara el Estado como envolvente nacional, como expresión oficial de la sociedad civil, era indispensable la secularización y con ella la disociación entre el Estado y la iglesia.

La secularización del Estado mexicano

La secularización del Estado es la base de la razón de Estado, propugnada por los reformadores de 1833 y 1855. Mora, ideólogo del Estado laico, es el doctrinario mexicano de la razón de Estado. Entiende perfectamente la naturaleza de la sociedad mexicana de la primera mitad del siglo XIX. Para él, como lo hemos advertido, se trata de una sociedad “colonial”, explicándonos que en el tránsito del Virreinato al México independiente, por medio del transcurso del “Imperio” a la “República”, se significó por la conservación de las viejas instituciones, es decir, “una sociedad que no era realmente sino un Virreinato de la Nueva España con algunos deseos vagos de que aquello fuese otra cosa”.⁴⁶ El que la organización de la República creada en 1824 fuese federal, hizo más confusa la situación. En el nuevo régimen se trataron de amalgamar elementos refractarios: libertad de imprenta e intolerancia religiosa, igualdad legal y fueros; en suma, las fuerzas del progreso y las fuerzas del retroceso conviviendo dentro del marco constitucional, imposibilitándose con ello la razón de Estado.

Así se estableció un “sistema de estire y afloje” basado en un conflicto natural que terminó con la derrota de una de las fuerzas. En la Carta Magna habían dos “centros constitucionales”, uno formado por los estados federados, el otro por la milicia y el clero. Las fuerzas del retroceso triunfaron, usurpando el poder a Vicente Guerrero. Ahora —explica el Doctor Mora— en el Gobierno el

⁴⁶ Mora, José María Luis. “Revista política de las diversas administraciones que la República mexicana ha tenido hasta 1837”. *Obras sueltas*. México, Porrúa. 1963, p. 5.

clero estaba representado por Lucas Alamán (secretario de Relaciones Interiores y Exteriores) y José Ignacio Espinosa (secretario de Justicia y Negocios Eclesiásticos), en tanto que la milicia lo estaba con José Antonio Facio (secretario de Guerra) y Rafael Mangino (secretario de Hacienda). Asimismo, el Ministerio, cuya cabeza visible era Alamán, estaba apoyado en un tercer estamento: la burocracia, pues “contaba con la falange de los empleados que siempre son de quienes les paga y carecen por lo común de conciencia política, o la sacrifican al sueldo”.⁴⁷

En diez meses, los reformadores llevaron al cabo un programa destinado a reformar a la sociedad colonial, programa que resume lo que la razón de Estado dictó al Estado mexicano en aquellos días. Mora resume el programa de la siguiente manera:

a) Libertad absoluta de opinión y supresión de las leyes restrictivas de la prensa; b) abolición de los privilegios del clero y la milicia; c) supresión de las instituciones monásticas y de las leyes que atribúan al clero asuntos civiles; d) reconocimiento, clasificación y consolidación de la deuda pública; e) reparación de la bancarrota de la propiedad territorial y con ello aumento del número de los propietarios territoriales, fomento de la circulación de la riqueza y creación de los medios de vida a las clases indigentes; f) mejoramiento del estado moral de las clases populares, con la destrucción del monopolio clerical de la educación. Con este programa, la Administración de 1833 difundió los medios de aprender e inculcó los deberes sociales. Se establecieron instituciones de literatura clásica, de ciencias y de moral. El programa reformista se complementó con: g) la abolición de la pena capital para todos los delitos públicos y para aquellos otros que tuviesen el carácter de hecho pensado, y h) fomento a la colonización para garantizar la integridad del territorio nacional.

Este era el “Programa de la revolución administrativa que en sentido del progreso empezó a formarse en 1830, y que se pretendió plantear desde prin-

⁴⁷ *Ibid.*, p. 29.

cipios de 1833 hasta fines de mayo del año siguiente"... "la administración de 1833 a 1834 pertenece ya a la historia; el conjunto de aquella época en hombres y cosas, no volverá a presentarse sobre la escena" sentenció Mora. Sin embargo, los reformadores resurgieron a partir de 1855 e implantaron finalmente muchas de estas ideas.

Mora identifica la "marcha del progreso" con la revolución del estado de cosas. Esta marcha tendió a efectuar en forma más o menos rápida la ocupación de los bienes del clero, la abolición de los privilegios de tal estamento y de la milicia; la difusión de la educación pública en las clases populares, con absoluta independencia del clero; la supresión de los monacales; la absoluta libertad de opinión; la igualdad de extranjeros y nacionales con respecto a los derechos civiles; y establecimiento de jurados en las causas criminales. Por su parte, la "marcha del retroceso" pretendió abolir los avances del progreso.⁴⁸

La marcha del progreso se encaminó a establecer la razón de Estado, pues se esforzó en 1833 por desembarazarlo de diversos deberes eclesiásticos y suprimir la intervención del clero en varios negocios públicos. Intentó, sencillamente, hacer mas político al Estado mexicano. Los reformadores se propusieron *estatizar* a la administración gubernamental, desligando de ella al clero. Mora afirma que "el clero es una corporación coetánea a la fundación de la Colonia y profundamente arraigada en ella; todos los ramos de la administración pública y los actos civiles de la vida han estado y están todavía más o menos sometidos a su influencia". Virreyes, jueces, administradores de rentas y magistrados, "en una palabra todos los hombres de gobierno han sometido por muchos años el ejercicio de las funciones públicas al dictamen del confesor, que hoy todavía se hace escuchar e influye de una manera eficaz en todos los actos de la soberanía y en las personas que bajo su tutela las ejercen...".⁴⁹ El Estado mexicano funcionaba todavía con base en criterios ajenos a la política, pues las

⁴⁸ *Ibid*, pp. 3-4.

⁴⁹ *Ibid*, p. 65.

decisiones de los estadistas y funcionarios estaban muchas veces determinadas por el púlpito y el confesionario. Aun no se consolidaba la razón de Estado.

Pero si la influencia del clero en la administración pública, punto estratégico del Estado, era perniciosa, no dejaba de serlo también en la vida social que estaba en sus manos, pues el nacimiento, y el matrimonio la inhumación se realizan bajo sus reglas, procedimientos y validación formal. La magna sentencia de Javier de Burgos, que reza que la administración pública acompaña al hombre de la cuna al sepulcro, era ciertamente inaplicable al México de aquellos días. Con este poder, el clero validaba los derechos de sucesión, el matrimonio, el parentesco y las causas, ocasión y legalidad del divorcio, así como la sepultura de cadáveres y “las cuestiones de salubridad”. La administración interna, llanamente hablando, estaba pervertida y amputada sensiblemente en muchos de sus importantes cometidos públicos.

Tan débil era el Estado mexicano que el clero se gobernaba por sí mismo, no sólo en lo celestial, sino también en lo temporal. “Así pues —explica Mora—, su organización lo constituye en un poder público cabal, completo, distinto de la sociedad en que se halla implantado e independiente de ella por consecuencia forzosa”. Una República cuyos “ramos de la administración pública se hayan fuera de sus quicios y los hábitos de subordinación enteramente perdidos”, cuyos fondos no cubren sus presupuestos; en fin, una República débil, desordenada y en desconcierto, no es capaz de enfrentarse a un cuerpo que tiene la voluntad y el poder de destruir a la Constitución.⁵⁰

Esta dramática pintura de la situación de la República está llena de verdad, de una verdad transparente: existe una oposición de tiempos históricos entre una sociedad estamental atrapada en la historia del mundo virreinal y un Estado constitucionalmente fundado en las luces del progreso del siglo pasado. El Estado no puede existir si no es capaz de crear las condiciones de su subsistencia y de su crecimiento, pero el Estado bajo el control de las fuerzas conserva-

⁵⁰ *Ibid.*, p. 66.

doras no puede desarrollarse porque su base social, los estamentos, no tienen un proyecto viable de fomento económico a pesar de las grandes luces intelectuales y a las muy encomiables acciones de Lucas Alamán. Un Estado formalmente federal o central, pero organizado con base en los cuerpos sociales tradicionales, no puede alcanzar una condición plena como Estado ni tomar conciencia de la razón de Estado.

El clero no es una clase, sino un estamento, pero ello no implica que su poder no emane de la propiedad. Mora sostiene que los bienes del clero, fuente de sus potestades, no deben ser puestos en subasta pública y rematados al mejor postor, sino adjudicados a sus inquilinos. “Esta medida traslada del clero a la sociedad civil y a su gobierno esa masa de intereses que constituye un poder tan formidable, y por una simple evolución hace perder al enemigo tanto poder cuanto es el que confiere a la sociedad; en otros términos, el uno queda completamente desarmado y la otra plenamente robustecida”. En suma: la deuda pública ha sido producida por la milicia, en tanto que el clero ha colaborado a perpetuarla. Cuánta razón tuvo la Administración de 1833 para hacer desaparecer “de la escena política a estas dos clases privilegiadas”, concluye José María Luis Mora.⁵¹ Y cuánta certeza hay en las palabras del doctor Mora, puesto que en 1833 comenzó el Estado a adquirir plena conciencia de sí mismo como entidad política, allanando los obstáculos que se alzaban a su razón de Estado. No debemos olvidar que la transferencia de capital del clero a sus inquilinos, fue precisamente lo que efectuó la *Ley de desamortización* al establecerse el principio de asignación de los bienes eclesiásticos a sus arrendatarios.

Las tendencias reformistas hacia la secularización tuvieron sus momentos cimeros en 1833 y a partir de 1855. Sin embargo, estas tendencias se dejaron ver desde los orígenes del Estado mexicano y aún, más tempranamente, en la España gobernada por los borbones.⁵²

⁵¹ *Ibid*, p. 95.

⁵² Un libro notable representa los tiempos incipientes de la secularización en España: *Tratado de la regalia de la desamortización*, de Pedro Rodríguez de Campomanes, miembro del Consejo real. La obra apareció en 1765, en Madrid, publicada por la Imprenta Real. Hay una edición facsímil impresa en

Según lo explica Jesús Reyes Heróles, la Constitución de 1824 no resolvió la situación del Patronato dejando una fuente de conflictos, que permanecerá “hasta las Leyes de Reforma, cuando el Estado mexicano, olvidándose del viejo Patronato Indiano y partiendo de la delimitación de los ámbitos de la Iglesia y el Estado, hace laica a la sociedad y permite el nacimiento de la vida y la muerte del individuo dentro de normas dictadas por la propia sociedad civil”. Antes, sin embargo, el ejercicio del Patronato, o el no hacerlo, fue el origen de aproximadamente cuarenta años de luchas internas. Dentro de este período de tiempo, los liberales van formando una “concepción unitaria del problema”, aunque por vías diversas: el principio democrático de igualdad ante la ley, como camino a la justicia laica; la lucha infatigable por la libertad de conciencia, como camino a la libertad de cultos; el conocimiento del poder de la iglesia, para en contraparte sustentar a un poder secular, como sendero para la secularización y nacionalización de los bienes del clero. Asimismo, en todo ello está implícito el que el Estado deje de ser brazo secular de la iglesia, para imponer, con base en causas extrasociales, sanciones o ejecución forzosa de conductas espirituales; implícito, también, el que la Iglesia dejara de tener funciones judiciales. “De esta manera se elaboraba la teoría mexicana de la secularización de la sociedad”.⁵³

Agrega que dentro del Congreso también se intentó desembrollar el problema suscitado por el Patronato. El 10 de abril de 1827, Manuel Crencio Rejón y Cipriano Blanco, apoyados por los señores Evia, Guido, León y Góndora, presentaron un proyecto de ley que debe ser considerado como un antecedente de lo que será la desamortización de los bienes de la iglesia. El proyecto es el siguiente:

Madrid recientemente, prologada por un magnífico Estudio Preliminar de Francisco Tomás y Valiente, donde se reseña la historia del inicio de la desamortización en la Península.

⁵³ “Por patronato se entiende la potestad de nombrar o presentar en beneficio vacante al clérigo que se quiera promover o instituir”. *Manual compendio del regío patronato indiano*, citado por Jesús Reyes en su obra *El liberalismo mexicano*, tomo III, pp. 69-71.

a) La miseria del país descansa, en alguna medida, en la ilimitada adquisición de bienes en manos muertas.

b) Esta adquisición constituye un “parto monstruoso del gobierno feudal”, que debe ser combatido por medio de la libertad civil, la industria popular, los derechos del ciudadano, las bases del orden moral y las leyes dictadas por la sabiduría que engrandece a las naciones.

c) Tan nociva para el país es la amortización eclesiástica, como la civil.

d) Por tanto, el Estado tiene el deber de remover todos estos inconvenientes para el progreso del país.

Con base en lo anterior, hacen su propuesta de proyecto de ley, que, en suma, señala que nadie podrá en lo sucesivo, bajo ningún pretexto, establecer capellanías, patronatos, fideicomisos y obras pías en el territorio del país. Igualmente, las donaciones hechas después de esta fecha, regresarán a sus donadores o a sus herederos naturales. Ninguna comunidad religiosa, secular o regular, conventos, iglesias, cofradías y hermandades, así como ningún otro establecimiento eclesiástico o laico, podrá adquirir bienes por medio de testamentos.

Añade Reyes Heróles que, a pesar de las diferencias doctrinales y a la estrategia para definir las disposiciones con respecto a las relaciones entre el Estado y la iglesia, surgidas entre los reformadores de 1833, la administración encabezada por Gómez Farías se caracterizó por la rapidez con que se quiso llevar al cabo la secularización. Ya se tratara del problema del Patronato, ya lo fuera el de la separación entre el Estado y la iglesia, en la legislación reformista y en las doctrinas de los reformadores se revela el profundo conocimiento que se tenía sobre el poder del clero. Esto es claro también en los trabajos de Mora y en la *Disertación* de Espinosa de los Monteros, como lo hemos constatado. Encontramos, en todo caso, la finalidad de reducir el poder clerical. Asimismo, las medidas relacionadas con la eliminación del monopolio eclesiástico

de la educación, los impedimentos a la acción política del clero, las secularizaciones parciales y la supresión de la coacción estatal para el cumplimiento de obligaciones espirituales, “indican, sin duda alguna, que las ideas confluyen a la separación y secularización”.⁵⁴

La Primera Reforma comenzó el 30 de marzo de 1833, tan luego Santa Anna y Gómez Farías asumieron, respectivamente, la Presidencia y Vicepresidencia de la República. Por tanto, “la acción reformista no puede ser silenciosa”, a decir de Reyes Heróles. Según Cué Cánovas, en abril de 1833 la “clase media ilustrada”, que se había agrupado alrededor de Gómez Farías y estaba inspirada por las ideas de José María Luis Mora, “uno de los más inteligentes políticos mexicanos”, se preparó para asumir el poder y poner en marcha “una Reforma para la que el país no estaba maduro todavía y que tuvo por tanto los perfiles de un proyecto romántico dirigido a transformar las condiciones sociales y políticas del país”. Bassols considera que la vieja sociedad está a punto de caer, aunque su eclipse durará todavía 20 años; se trata de saber —añade— si se formará un país, “es decir, una sociedad organizada políticamente, un Estado, o sólo una Iglesia dueña de la tierra y los capitales”.

Comenta Cué Cánovas que el propósito de la reforma era extirpar a “la teocracia, el pretorianismo de los jefes militares, y convertir al país en una verdadera nación”. Esta obra no se pudo realizar, por la resistencia exitosa de las clases privilegiadas. Era indispensable que el Estado reivindicara el derecho de Patronato, que la iglesia negaba que fuera una función de la potestad civil. A fines de 1833 se dictó una ley que declaraba libre el ejercicio de la usura, haciendo que con ello el clero perdiera el monopolio del crédito. La Reforma, que se había realizado en menos de un año, fue anulada casi completamente en doce meses.⁵⁵

⁵⁴ *Ibid.*, III, pp. 112-113.

⁵⁵ Cué Cánovas, Agustín. *Historia social y económica de México: 1521/1854*. México, Trillas. 1974. pp. 321-326.

Don Jesús Reyes Heróles sostiene que “la secularización de la sociedad exige la previa secularización del Estado”. La Administración de Gómez Farías estaba apoyada por una alianza entre liberales radicales y una fracción militar aforada, motivo por el cual no se puede eliminar el fuero eclesiástico y con ello suprimir la facultad jurisdiccional del clero. En cambio, se terminó con el requerimiento que hacía que el Estado obligara a los feligreses al cumplimiento de obligaciones espirituales con relación a la iglesia.

Añade que, “al respecto, el 27 de octubre de 1833 se toma una medida decisiva en la secularización de la sociedad. Se trata de la supresión de la obligación civil de pagar diezmos. Tal acto quedará como una herencia consolidada de la administración de Gómez Farías”. Se deja a cada ciudadano en libertad de obrar, a este respecto, según lo dicte su conciencia. “Es decir, se retira la sanción y la coacción civil en materia eclesiástica. La potestad temporal deja de proteger a la espiritual en un punto de gran importancia”.⁵⁶

El 17 de diciembre de 1833, por medio de una ley, se determinó que se proveyeran en propiedad los curatos. Fue el ejercicio unilateral del Patronato, por parte del Estado. Según Mora, por este medio se impuso el ejercicio del Patronato sobre el proyecto de la separación estricta entre el Estado y la iglesia. “La idea secularizante —añade Reyes Heróles— quedó postergada. No fue vencida, en virtud de que, como hemos visto, en ciertos aspectos fue conservada. Pero el sentido general de la acción reformista de Gómez Farías resultó determinado por el ejercicio unilateral del Patronato. En honor a la verdad, puede decirse que aunque la legislación de Gómez Farías se fundó en el ejercicio del Patronato, los problemas fueron contemplados con vías a la secularización y separación”. Mora entendía que el propósito consistía en circunscribir al clero en sus funciones espirituales, retirándolo al mismo tiempo de sus funciones civiles. Reyes Heróles sostiene que “la idea meta era hacer civiles los actos del hombre de la cuna a la tumba, dejando la intervención de la iglesia exclusivamente sujeta a la conciencia individual”... “El Estado tenía que recobrar un

⁵⁶ *Ibid.*, p. 120.

poder civil que de hecho era ejercido por el clero". Las acciones reformistas de Gómez Farías, aunque parciales, sirvieron de herencia ideológica y método político para años futuros. Algunas medidas permanecieron, otras fueron derogadas y unas más, apenas ideas, ni siquiera se convirtieron en leyes. "Todas, sin embargo, vinieron a constituir un cuerpo de doctrina que en sus aciertos y equívocos mucho sirvió para la Reforma".⁵⁷ El que actos civiles en manos del clero fueran asumidos por el Estado, era de sí la asunción de sus deberes y con ello de la razón de Estado.

Comenta Reyes Heróles que una vez que Gómez Farías dejó el Gobierno, la reacción se puso en movimiento. Sin embargo, las contradicciones internas entre las fuerzas conservadoras y "la acción liberal ininterrumpida" pusieron límites a la contrarreforma. "Todo ello va a hacer que la acción legisladora de Gómez Farías no sea nulificada en su totalidad", quedando en vigor la ley que suprimió la coacción civil para el cobro del diezmo, en tanto que el decreto y reglamento de 6 de noviembre de 1833, referentes a la supresión de la compulsión civil para el cumplimiento de los votos monásticos, fue derogado por Santa Anna hasta el 26 de julio de 1854. "Por consiguiente, la ley de 6 de noviembre de 1833 estuvo en vigor aproximadamente veinte años". Sin embargo, todos los planes y medidas educativos fueron derogados inmediatamente por ley de 31 de julio de 1834. Ocurrió lo mismo con la ley de 17 de diciembre de 1833, basada en las leyes de Indias, que determinaba que se proveyera en propiedad curatos que ejercía el Patronato, así como a la circular de 31 octubre de 1833 —que prohibía que en el púlpito se trataran materias políticas—, que fueron derogadas por circular de junio 23 de 1834. Por ley de 25 de mayo de 1835 las corporaciones eclesiásticas fueron declaradas expeditas para hacer uso legal de las propiedades que les pertenecieran. Finalmente, por ley de 7 de noviembre de 1835 se suspendió la secularización del Fondo Piadoso de Californias.⁵⁸ La reacción había vuelto al poder.

⁵⁷ *Ibid.*, III, pp. 112-137.

⁵⁸ *Ibid.*, III, pp. 149-150.

Estos acontecimientos reflejan transparentemente cómo la Primera Reforma no fue anulada del todo, puesto que estaba apoyada en condiciones materiales e históricas que así lo determinaron. La Primera Reforma, pues, debe entenderse como un programa político permanente porque los liberales continuaron su actividad ininterrumpidamente, proveyendo de fuerza y energía a la postrer Gran Reforma.

Así, continúa Reyes Heróles, el 8 de febrero de 1842 el Gobierno reasumió la administración del Fondo Piadoso de Californias, derogando el punto 6o. del decreto de 19 de septiembre de 1836, que le había privado de tal administración en beneficio del obispo de esa diócesis. Dos días después se decretó el remate de las fincas del Fondo relativas al ramo de temporalidades, en juntas de almozada, y el 24 de octubre del mismo año pasaron al erario público todos los bienes del Fondo Piadoso de Californias. Curiosamente, todas estas medidas fueron tomadas durante uno de los gobiernos de Santa Anna. “Sean gobiernos liberales, moderados o conservadores, las necesidades del erario mantienen latente el problema de los bienes en manos muertas”, concluye don Jesús.⁵⁹ La supresión del Fondo Piadoso de Californias en octubre de 1842, luego de su reasunción por el Estado, fue una de tantas medidas expropiatorias ejercidas a favor del Estado. Esta, empero, no puede considerarse como benéfica pues extinguió una institución ciertamente modelo de eficacia y rentabilidad. Fue, por su consecuencia, una expropiación negativa.

Finalmente, la guerra con los Estados Unidos volvió a plantear el problema de los bienes del clero, sobre los cuales se decretaron el 19 de noviembre de 1846 letras a cargo del propio clero para financiar la guerra. Gómez Farías — en su breve período de Gobierno— va más allá y, tomando como principio el problema de la guerra, intentó establecer medidas permanentes. Por ley de 11 de enero de 1847 declaró que los bienes en manos muertas serían hipotecados o subastados, y aunque cesaría terminada la guerra, sus efectos serían más amplios. El 4 de febrero de 1847 se modificó el mecanismo de ejecución de la ley,

⁵⁹ *Ibid.*, III, p. 155.

ahora por medio de una Junta de Hacienda, que sustituye a la Junta de la Academia de San Carlos, encargada de llevarla al cabo. La reforma fracasa, porque reaccionan contra ella las fuerzas conservadoras, a la vez que los liberales moderados no la apoyaron. Los días del cambio radical de cosas aún estaban por llegar y con ellos la asunción cabal de la razón de Estado.

Reforma y Revolución

Nuestro examen ha visualizado un proceso fundamental que acompaña a la construcción de la administración pública: la revolución social producida por la Reforma y sus profundos efectos sobre la centralización, proceso nacido del movimiento de las fuerzas constructivas que ha empujado a la edificación del Estado mexicano. La centralización ha sido la fuente primordial en la que se han sustentado las fuerzas interiores del Estado. Estas se han ido formando por un largo movimiento de acumulación que se remonta al Virreinato y cruza todo el México independiente, hasta llegar a la época de la Revolución y de aquí hasta nuestros días.

El Estado mexicano nace centralizado, pero no lo suficiente para conciliarse plenamente con su propia condición de Estado. Para ser tal, en plenitud, se requiere que no existan poderes intermedios entre el propio Estado y la sociedad, y que todas las ínsulas de poder autónomo hayan sido abolidas. Esto ocurre en México hasta la época de la Reforma, cuando el Estado expropia a la iglesia sus poderes, adquiriendo con ello la administración completa de la sociedad civil. Toma entonces el dominio de la riqueza muerta, establece la justicia igualitaria —sin fueros ni diferencias de casta—, regula la vida civil mediante la normación del matrimonio y el registro civil, impone la educación laica, enarbola la libertad de cultos, administra los establecimientos de salud y asistencia pública, y reglamenta el uso de cementerios y camposantos como materia sanitaria propiamente estatal. En suma, el Estado, al activarse en estas esferas de la vida civil, se centraliza y adquiere a la vez su plenitud política asumiendo completamente a la administración interna.

Las fuerzas interiores del Estado consisten en el talento y facultades de los hombres que integran a una nación, así como en los bienes muebles e inmuebles que tiene la sociedad y el propio Estado. Tal es, en suma, el contenido del poder del Estado. La Reforma nutre a este poder, expandiendo las fuerzas interiores del Estado, pues liberta al hombre del prejuicio y el fanatismo en que lo tenía atado el clero católico, estableciendo la educación laica en consonancia con los progresos de aquellos años, posibilitando que la sociedad civil desarrolle el talento, las aptitudes y habilidades de sus integrantes. Moviliza la riqueza que estaba en manos muertas, intentando crear propietarios individuales y favorecer el desarrollo capitalista. Asume el control de la vida civil, determinando los requisitos de matrimonio y validando con ello la asociación de quienes se unen en él, a la vez que asume la administración de la población por medio del registro civil y por extensión toma conocimiento de nacimientos y defunciones.

Ningún Estado puede hacer uso de sus fuerzas, si desconoce cuáles y cuántas son estas fuerzas. El registro civil permite tomar posesión de este conocimiento. El Estado elimina a las hermandades, cofradías y archicofradías, es decir, todo tipo de organizaciones estamentales improductivas, emisarios de un pasado que se alzaban ante la igualdad ciudadana; limita también los monasterios y conventos, y el número de clérigos, regulares y laicos, devolviendo a la sociedad civil hombres y mujeres aptos para menesteres más útiles a la sociedad y al Estado. Asume la administración de la salud, la asistencia pública y la salubridad en general, ampliando sus actividades y por tanto sus deberes.

Una sociedad civil próspera sustenta a un Estado vigoroso; por lo contrario, una sociedad empobrecida no puede sostener al Estado, que se debilita y decae. Un Estado es tan rico o tan pobre como lo es la sociedad a la que administra; pero cuando la riqueza está mal distribuida y las diferencias de clase se ahondan, las revoluciones suelen ser un remedio adecuado a estos males. La Revolución de 1910 fue de este tipo: eliminó al bloque en el poder, eternizado en el largo período presidencial porfiriano, estableciendo un nuevo esquema de alianza de clases que tomó expresión en la Constitución de 1917, en la cual

fueron suprimidas la mayoría de las tradiciones liberales clásicas, imperando en su lugar los grandes proyectos públicos y sociales esencialmente plasmados en los artículos 27, 28 y 123. En contraste a las Cartas políticas del siglo XIX, en la nueva Constitución se disipa la escisión entre la constitución real y la constitución escrita, a la vez que se suprime la ascendencia parlamentaria sobre el Ejecutivo, invirtiéndose los papeles. Se declara expresamente que el Estado está legítima y necesariamente presente en la economía,⁶⁰ y que le toca normar, interesadamente, las relaciones entre el capital y el trabajo; que, en suma, la propiedad privada tendrá las modalidades que el interés público dicte, y que con ello el Estado estará actuando donde su carácter público lo determine.

La Revolución, convertida en la Constitución de 1917, estableció una forma de Estado de derecho totalmente desconocida en la historia constitucional de los países occidentales. En éstos, el Estado burgués de derecho nació como distinto al Estado de policía forjado por el absolutismo e intentaba estar en el polo contrario, es decir, se esforzaba por estrechar la esfera de acción del Estado, en beneficio del ensanchamiento de la esfera de libertad de los particulares. El Estado revolucionario es bien distinto a los estados liberales de Europa durante las primeras décadas del siglo actual. Ciertamente el Estado de derecho mexicano del siglo XIX, hasta antes de la época de Juárez, intentó sin éxito asemejarse a los Estados liberales de su tiempo, pero luego de la Reforma fue adquiriendo las características que hemos explicado, hasta llegar a la época de la Revolución.

Las revoluciones han incrementado extraordinariamente las fuerzas interiores del Estado, ya se trate de la Gran Reforma, ya lo sea de la Revolución. La Constitución del 17, además, posibilita el incremento del poderío del Estado por doble vía, a saber, como Estado relativo al derecho público y como Estado relativo al derecho privado. Es decir, por la primera condición, el Estado

⁶⁰ William Patton Glade hace una buena exposición del espíritu del artículo 27 y otros más, de acuerdo con la idea que hemos transmitido. Ver su libro *Las empresas gubernamentales descentralizadas. Aportaciones al conocimiento de la administración federal: Autores extranjeros*. México, Secretaría de la Presidencia. 1976, pp. 338-344.

ejerce su poder y por tanto expropia o confisca, impone tributos y cargas públicas, en fin, somete a los ciudadanos a su dominio. Por la segunda, el Estado incrementa su patrimonio por medio de la creación o la adquisición, es decir, puede ser propietario como cualquier particular y por tanto intervenir donde lo juzgue conveniente. Estas fueron estrategias paralelas que hicieron que el Estado revolucionario alcanzara la cúspide de su poder en los tiempos de Lázaro Cárdenas. Por medio de la primera vía estableció monopolios, hoy conocidos como áreas estratégicas de la intervención económica del Estado; usando la segunda, con base en la libertad de industria, el Estado se sumó a ella y como empresario estableció organismos de interés público.

Durante el sexenio cardenista, el Estado —mediante la figura de la nación— revirtió en su provecho los principales energéticos: el petróleo y la energía eléctrica; administraba los ferrocarriles, medio principal de transporte del país, también apropiado por la vía de la nacionalización; suministraba los servicios de correos y telégrafos, controlaba la emisión de billetes y regulaba el flujo del crédito; auspiciaba por propia mano la formación de empresas privadas, de ejidatarios, de obreros o de cooperativistas, o las constituía él mismo; manejaba el abasto de alimentos y regulaba el flujo de granos, controlaba la información y la publicidad, y proveía de crédito al campo con criterios de interés social.

Para llevar al cabo estas actividades, el Estado contaba con una fuerte administración, caracterizada por la centralización y la flexibilidad, y que tenía por sello su capacidad para regular, fomentar, autorizar, prohibir, inspeccionar, vigilar o impedir. Las secretarías de Estado y los departamentos administrativos ejercían las funciones soberanas del Estado, con plenitud, amplitud y profundidad. Las leyes de secretarías de 1917, 1934, 1935 y 1939 representan fielmente estas funciones. Al mismo tiempo, recordando tradiciones administrativas del siglo pasado, se fue formando un conjunto de entidades marcadas por las características de la libertad de movimiento, la autonomía de gestión, la pertinencia y la flexibilidad, integrando al formidable sector “paraestatal”. Estas instituciones, de naturaleza descentralizada o desconcentrada con relación a las secre-

tarías y los departamentos, cubrían con su actividad importantes dominios ejercidos por el Estado revolucionario. Destacan Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Banco de México, Nacional Financiera, Banco de Comercio Exterior, Productora e Importadora de Papel (PIPSA), CEIMSA —hoy convertida en la actual Conasupo—, la Dirección de Pensiones Civiles —hoy ISSSTE— y el Banco Nacional Urbano y de Obras Públicas.

Estas son las entidades descentralizadas en torno a las cuales se ha desarrollado el patrimonio material del Estado, incrementando sus fuerzas y su poder, y a la cuales hay que agregar otras más que se fueron formando al transcurrir los gobiernos posrevolucionarios: Instituto Nacional de Bellas Artes, IMSS, Infonavit y otras que huelga mencionárseles. En 1977 las entidades paraestatales sumaban un colosal número de 818, agregando un cuantioso monto de recursos y poder de acción. Sin embargo, también en 1977 se evidenció que muchas entidades “paraestatales” habían cumplido con los objetos que les dieron vida, otras no los habían cumplido y otras más nunca los cumplirían. Ellas, tan útiles para el progreso del país, fueron incluso acusadas de pervertir los fines públicos del Estado, de robar ámbitos de acción a la “iniciativa privada”, de distorsionar el funcionamiento de la economía, de estereotipar el perfil del presupuesto, de causar directamente la inflación, de desvirtuar el destino del gasto público y de otros muchos pecados más. Casi todas estas acusaciones procedían y aún proceden de la burguesía nacional. Así, junto a una necesaria depuración del número de estas entidades, se ha creado una atmósfera de estigma contra los organismos descentralizados y las empresas públicas, que funciona como velo y oculta su verdadero valor y utilidad.

Creemos que mucho de lo que entre telones se trama contra la empresa pública nace del desconocimiento del aspecto administrativo del Estado mexicano y si de algo servirá esta investigación, su contribución se encamina a suministrar datos y conceptos que contribuyan a explicar su naturaleza administrativa.

Entre la Gran Reforma y la Revolución se desarrolló un fuerte fenómeno de centralización iniciado en el largo período presidencial de Benito Juárez y fortalecido en la época de Porfirio Díaz. Dentro de este proceso de centralización, que implicó una sustancial disminución de las entidades autónomas, algunas de ellas disueltas en el organismo de las secretarías de Estado, la administración interna sufrió modificaciones que conviene mencionar. La centralización durante los períodos de ambos presidentes fue diversa, pues la administración pública con Juárez adquirió sus mejores galas nacionales, en tanto que con Díaz la administración pública se retrajo y el país adquirió el sombrío atuendo de la desnacionalización. Nada más falso que el apotegma porfiriano de “muchu administración y poca política”, pues su verdadero signo fue “poca administración y menos política”. Durante los largos años del Gobierno de Porfirio Díaz se enajenó, en provecho del capital extranjero, la industria eléctrica, la industria petrolera y el servicio público de los ferrocarriles. La ausencia estatal en la economía durante el porfirismo ha sido advertida por autores modernos, como José Francisco Ruiz Massieu, que observa claramente la casi inexistencia de empresas públicas.

La administración interna durante el porfirismo

En 1891 Porfirio Díaz expidió un decreto sobre la administración pública, que será básicamente la disposición orgánica que regirá a la administración centralizada durante su larga gestión de gobierno. De acuerdo con esta disposición, las dependencias relacionadas con la administración interna quedaban organizadas de la siguiente manera:

Secretaría de Justicia e Instrucción Pública:

Omitidas las funciones judiciales, las relativas a educación eran las siguientes:

- 11) exposiciones agrícolas;
- 12) estadística general.

Debemos comentar dos cambios importantes: uno, que el ramo de comercio pasó a la Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio; dos, que al ser creada la nueva Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, con funciones que le pertenecían a la Secretaría de Fomento, su esfera competencial se estrechó a los campos de la agricultura, industria, asuntos geográficos y anejos, minería y estadística. Esto fue el principio del fin del Ministerio de Fomento pues, un propósito básico que le dio vida, atender los intereses materiales de la sociedad, pasaba a otra dependencia engendrada en su seno. No obstante, la Secretaría de Fomento todavía viviría muchos años.⁶³

Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas:

- 1) correos interiores;
- 2) vías marítimas de comunicaciones o vapores-correo;
- 3) Unión Postal Universal;
- 4) telégrafos;
- 5) teléfonos;
- 6) ferrocarriles;
- 7) obras en los puertos;
- 8) faros;
- 9) monumentos públicos y obras de utilidad y ornato;
- 10) carreteras, calzadas, puertos, ríos, puentes, lagos y canales;
- 11) conserjería y obras en los palacios Nacional y de Chapultepec;
- 12) desagüe del Valle de México.⁶⁴

⁶³ *México a través de los informes presidenciales*, p. 88. Dos años antes de la expedición del citado decreto del 91, apareció una importante obra sobre la administración porfiriana: *La administración pública de México* (París, Imprenta Administrativa de Pablo Dupont. 1889), escrita por Emiliano Busto, entonces oficial mayor de la Secretaría de Hacienda. En ella constan las funciones y tareas de las Secretarías de Gobernación, de Justicia e Instrucción Pública, y de Fomento, Agricultura, Minería, Industria y Comercio.

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 88-89.

- 9) amnistías;
- 10) división territorial y límites de los estados;
- 11) relaciones con los estados;
- 12) guardia nacional del Distrito y territorios;
- 13) gobierno del Distrito y territorios federales en lo relativo a lo político y lo administrativo: elecciones locales, policía urbana, registro civil, beneficencia pública, hospitales, hospicios, escuelas de ciegos y de sordomudos, casas de expósitos y asilos, montes de piedad, cajas de ahorro, casas de empeño, loterías, penitenciarías, cárceles, presidios y casas de corrección, teatros y diversiones públicas;
- 14) festividades nacionales;
- 15) Diario Oficial e imprenta del gobierno.⁶²

La Secretaría de Gobernación asume una importantísima tarea: la administración del Distrito Federal, desde todos sus aspectos y con ello lo relativo a la administración interna, particularmente lo que incumbe a la administración de la vida física individual, la administración de la salud, salubridad, asistencia pública y readaptación social.

Secretaría de Fomento:

- 1) agricultura;
- 2) terrenos baldíos;
- 3) colonización;
- 4) minería;
- 5) propiedad mercantil e industrial;
- 6) privilegios exclusivos;
- 7) pesos y medidas;
- 8) operaciones geográficas, meteorológicas y astronómicas;
- 9) observatorios;
- 10) cartografía, viajes y exploraciones científicas;

⁶² *Ibid*, pp. 87-88.

- 11) exposiciones agrícolas;
- 12) estadística general.

Debemos comentar dos cambios importantes: uno, que el ramo de comercio pasó a la Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio; dos, que al ser creada la nueva Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, con funciones que le pertenecían a la Secretaría de Fomento, su esfera competencial se estrechó a los campos de la agricultura, industria, asuntos geográficos y anexos, minería y estadística. Esto fue el principio del fin del Ministerio de Fomento pues, un propósito básico que le dio vida, atender los intereses materiales de la sociedad, pasaba a otra dependencia engendrada en su seno. No obstante, la Secretaría de Fomento todavía viviría muchos años.⁶³

Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas:

- 1) correos interiores;
- 2) vías marítimas de comunicaciones o vapores-correo;
- 3) Unión Postal Universal;
- 4) telégrafos;
- 5) teléfonos;
- 6) ferrocarriles;
- 7) obras en los puertos;
- 8) faros;
- 9) monumentos públicos y obras de utilidad y ornato;
- 10) carreteras, calzadas, puertos, ríos, puentes, lagos y canales;
- 11) conserjería y obras en los palacios Nacional y de Chapultepec;
- 12) desagüe del Valle de México.⁶⁴

⁶³ *México a través de los informes presidenciales*, p. 88. Dos años antes de la expedición del citado decreto del 91, apareció una importante obra sobre la administración porfiriana: *La administración pública de México* (París, Imprenta Administrativa de Pablo Dupont. 1889), escrita por Emiliano Busto, entonces oficial mayor de la Secretaría de Hacienda. En ella constan las funciones y tareas de las Secretarías de Gobernación, de Justicia e Instrucción Pública, y de Fomento, Agricultura, Minería, Industria y Comercio.

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 88-89.

La nueva Secretaría heredaba funciones añejas, como la administración de correos y el desagüe de la capital —una institución y una obra pública que se remontan al Virreinato—, funciones más o menos nuevas, como las carreteras, calzadas y puentes —algunos edificados en el México independiente—, y nace con otras novísimas: los teléfonos y los ferrocarriles, éstos con algunos antecedentes, pero con muy pobres desarrollos.⁶⁵

En 1905 la administración pública sufrió una de sus principales transformaciones, que incidiría directamente en la administración interna. Se creaba una dependencia que centralizaba toda la administración de la vida intelectual: la Secretaría del Despacho de Instrucción Pública y Bellas Artes, que sustituía a la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública —que quedó constituida puramente como Secretaría de Justicia— aunque su campo de actividad se circunscribía al Distrito y Territorios federales. Debemos anotar que el ramo de bellas artes, fundado alrededor de la Academia de San Carlos, ha sido y aún lo sigue siendo, un cometido histórico principalísimo de la administración interna en México.⁶⁶

Sus funciones son básicamente las del ramo de instrucción pública de la Secretaría suprimida, a saber, más las adiciones que aquí consignamos:

- 1) instrucción primaria, preparatoria, profesional y especial en todas las escuelas nacionales del Distrito y territorios federales.
- 2) Escuelas de Bellas Artes y de Artes y Oficios; se agregan las Escuelas de Música y Declamación, de Agricultura, y de Comercio y Administración.
- 3) Conservatorio de Música, academias y sociedades científicas, artísticas y literarias;

⁶⁵ Los cambios en la administración interna son perceptibles en una obra usada como libro de texto en 1895: *Derecho administrativo*, de Manuel Cruzado. México, Antigua Imprenta de Eduardo Murguía. 1895.

⁶⁶ Decreto de mayo 18 de 1905, por el cual se establece la Secretaría del Despacho de Instrucción Pública y Bellas Artes. *México a través de los informes presidenciales: la administración pública. Op. cit.*, tomo 5, volumen II, pp. 183-184.

- 4) Instituto Patológico Nacional;
- 5) propiedades literaria y artística, agregándose la dramática;
- 6) bibliotecas, museos y antigüedades nacionales;
- 7) estadística escolar;
- 8) administración de los teatros dependientes del Gobierno Federal y fomento de los espectáculos públicos;
- 9) fomento de artes y ciencias. Exposiciones de obras y artes. Congresos científicos o artísticos.

Se suprimen las funciones de observancia del precepto de enseñanza primaria obligatoria, laica y gratuita, y lo relativo a títulos profesionales.

Este arreglo organizativo de la administración interna durante el régimen porfirista, que no es otra cosa que el resultado del desarrollo histórico precedente, se mantuvo sustancialmente hasta 1917 y, como una interesante paradoja que debemos señalar, esta misma sirvió como base a la organización de la administración pública para Venustiano Carranza en 1913 y Victoriano Huerta en 1914, cuando ambos combatían durante la Revolución que había dado inicio en 1910.

Debemos también consignar que dentro de la estrechez del campo para las instituciones descentralizadas, todavía hay lugar para la Escuela de Bellas Artes y la Escuela de Artes y Oficios, así como para el Instituto Patológico Nacional. Ruiz Massieu, en su obra *La empresa pública*, menciona a la Universidad Nacional y a la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura. También recuerda que en 1908 el Gobierno había adquirido una suma importante de acciones de los Ferrocarriles Nacionales, para resarcir de pérdidas a sus propietarios por la deficiente administración de la empresa. No sabemos si existieron otras entidades descentralizadas, parece que éstas eran de las pocas que sobrevivieron en el régimen porfiriano.

El Estado durante el gobierno de Porfirio Díaz funcionó básicamente al tenor de doctrinas librecambistas, fundamentalmente antes del acceso de los

“científicos” al poder. El proyecto de acumulación ampliada del capital por medio de la inversión extranjera significó el uso de lo que Ruiz Massieu define como la franquicia, el subsidio, la concesión y la exención. Estas fórmulas supusieron la actitud expectante del Estado frente a la actividad empresarial del capital extranjero el cual, además de obtener concesiones ruinosas para la nación, de franquicias dadas sin medida, recibió una sustancial transferencia de capital por vía de la exención de impuestos. En suma, el capital fue generosamente subsidiado por el Estado y dejado a su arbitrio recursos tan importantes como los energéticos: el petróleo y la energía eléctrica, así como el principalísimo servicio público de los ferrocarriles.

Cuando los “científicos” ingresan al gabinete presidencial se dio una virtual, pero incompleta, rectificación de las políticas librecambistas. Se estudiaron y limitaron las concesiones y el Estado adquirió un sentido más responsable de sus deberes sociales y económicos. La caída del régimen porfiriano interrumpió este proceso, pero fue ampliamente reiniciado con la Revolución de 1910 y por dictado del artículo 27 de la Constitución de 1917. Durante el Gobierno de Plutarco Elías Calles se iniciaron los procesos de reversión de los recursos naturales a favor de la nación, por medio de la *Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo* de marzo 30 de 1926, y se dio inicio al control sobre otras ramas de la vida económica por medio de la *Ley sobre los ferrocarriles* de abril 22 de 1926 y la *Ley de comunicaciones eléctricas* del 24 del mismo mes y año.

Sin embargo, el Estado no había intervenido intensamente en la administración de la industria petrolera ni en el manejo de los ferrocarriles, hasta que ambos pasaron al dominio de la nación por medio de sendas expropiaciones ocurridas en la época de Lázaro Cárdenas. También durante el régimen de Cárdenas se sentaron las bases de la futura nacionalización de la industria eléctrica —efectuada durante el sexenio de Adolfo López Mateos— cuando se puso a funcionar la Comisión Federal de Electricidad.

La vía expropiatoria, además de resarcir al país de los males ocasionados por la política liberal porfiriana, dio pie a las grandes corporaciones descentra-

lizadas de Estado: además de la mencionada Comisión Federal de Electricidad, nació Petróleos Mexicanos y Ferrocarriles Nacionales de México, triple fulcro en el que se basan las áreas exclusivas de la injerencia económica del Estado según artículo 28 de la Constitución vigente.

Revolución y Constitución

Tal como lo anunciamos, hay una diferencia esencial entre el Estado de policía y el Estado de derecho. El primero, vigente durante el absolutismo, establecía una relación entre el soberano y el súbdito. Toca al primero legislar e instituir tutelarmente las bases del bienestar de los súbditos. En el segundo, por lo contrario, la sede de la soberanía no radica en el rey, sino en el pueblo, según la ideología de las triunfantes revoluciones burguesas en Europa. Por tanto, se declara que la relación existente entre mandatarios y mandantes se basa en los vínculos establecidos por medio de una Constitución que divide el poder para evitar la tiranía y fija como inviolable los derechos del hombre y el ciudadano.

Todas las constituciones políticas que han regido a México son del tipo de las que hemos mencionado. La de 1917, sin embargo, representa un cambio fundamental con relación a las que le precedieron, porque en ella, junto a los derechos individuales, se han establecido los derechos sociales como expresión tácita y precisa de la Revolución de la cual brotó. Otro elemento sustancial consiste en el establecimiento del dominio originario de la nación sobre el suelo, el subsuelo y sus productos. Ello permite que la propiedad privada sea definida en términos del interés público, posibilitando que el Estado legitime plena, clara y terminantemente su presencia en la vida económica y civil de la sociedad.

Una gran novedad es que las relaciones entre el capital y el trabajo quedan establecidas en la Constitución, correspondiendo al Estado articular esta relación. Ello posibilitó que el Estado sometiera a su control al segundo y obtuviera un alto grado de autonomía frente al primero. Del mismo modo, al definirse

la industrialización como proyecto fundamental del país, bajo la forma de economía de Estado, se dio pauta para que éste constituyera las organizaciones necesarias para llevarlo al cabo o bien reformara las existentes.

La ampliación de la actividad del Estado era incompatible con un organismo estrecho como el perfilado por la Constitución de 1857. El moderno régimen presidencial establecido en 1917 tiene una variedad inmensa de esferas de actividad del Ejecutivo, por las cuales el organismo del Estado ha tendido a crecer extraordinariamente. Efecto de la ampliación de la actividad del Estado fue en esta fecha el nacimiento de los departamentos administrativos, tal como el de Salubridad Pública y el de Contraloría, entre otros, que vinieron a ser un signo del nuevo régimen. Debemos resaltar que las nuevas instituciones inauguraron, al mismo tiempo, la toma de conciencia del Estado sobre cierto tipo de bienes y servicios necesarios para su funcionamiento. Esto explica porqué, en alguna forma, salvo los departamentos de Salubridad y el Universitario, los restantes atendían funciones inherentes al organismo del Estado en 1917: control interno, aprovisionamientos generales de la administración pública y aprovisionamientos militares.

La Constitución de 1917, pues, trajo grandes novedades que reforzaron sin embargo una tradición que comenzó a forjarse en la segunda mitad del siglo XIX, en dos fases. La primera de ellas se inicia en 1853 con el establecimiento de la Secretaría de Fomento, en la cual se concentraron todas las ramas relativas al patrocinio del desarrollo económico, al fusionarse en esta dependencia administrativa las antiguas Juntas de Fomento, creadas en 1841 en las entidades federativas y las grandes poblaciones del país. Esta fase se consolida en 1856, cuando las Agencias Generales de Industria y Agricultura (establecidas en 1853) son también engullidas por la nueva Secretaría. Así pues, todo el esfuerzo de fomento a la industrialización y mecanización del campo, se concentraron en un formidable ministerio: el de Fomento, concebido por Lucas Alamán como sucedáneo de dos instituciones también creadas por él: el Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional y la Dirección General de la Industria Nacional.

La segunda fase ocurre durante la Reforma, tiempo en que las Leyes que llevan ese nombre expropiaron el control que sobre la sociedad estaba en manos de la iglesia, para hacerla depender del Estado. Esta enorme convulsión social acercó al Estado hacia ámbitos ignotos, tales como la riqueza muerta, el registro civil, la beneficencia pública, la salud, el matrimonio, la educación y otros ámbitos de la vida civil, hasta entonces en manos del clero y para su beneficio. Al pasar como responsabilidad del Estado estos campos de la vida civil, centralizándose por tanto, produjeron en el organismo del propio Estado nuevas instituciones administrativas: la Dirección General de Beneficencia Pública, la Dirección General de Fondos de la Instrucción Pública, así como la Lotería Nacional, de antigua existencia y que había sido reformada en consonancia de nuevos propósitos. Estas entidades, establecidas bajo las secretarías, pero con carácter autónomo, nacieron entre marzo y mayo de 1861 para fortalecer el cuidado de la educación, la salud, la asistencia pública y la readaptación social, esferas de la sociedad tradicionalmente manejadas por el clero, y que fueron conformando los núcleos de actividad y organización alrededor de los cuales se fue constituyendo la administración interna. Tal como puede observarse, esta administración, típica del Estado moderno, se había consolidado en México apenas en el tercer cuarto del siglo XIX, cuando en Europa lo había sido en la segunda mitad de la centuria precedente; esto significaba algo de gran importancia: México alcanzaba por fin la madurez como Estado moderno, pues es la administración interna la característica histórica que lo señalaba.

La Constitución de 1917 fortaleció el proceso de centralización que sometió la sociedad al Estado, y al propio Estado alrededor de su actividad. Sin embargo, el proceso de centralización del siglo XX fue diametralmente distinto al del siglo pasado. En tanto que en éste se siguió fundamentalmente una sola línea, alrededor de la Secretaría de Fomento, en el siglo XX la centralización fue multilínea. Ahora, la diferenciación desdobló lo que el Ministerio de Fomento había concentrado, especializando a las distintas secretarías involucradas en el patrocinio del desarrollo económico. La antigua Secretaría de Fomento entre 1861 y 1917 dio origen a otras secretarías involucradas en el fomento del desarrollo económico: Agricultura y Fomento; Industria y Comercio;

Comunicaciones y Obras Públicas. La administración de la vida económica alcanzaba, finalmente, la madurez suficiente para empeñarse en los nuevos proyectos formulados en el seno del Estado nacido de la Revolución.

Este complejo proceso histórico que contribuyó significativamente a la formación de la administración pública mexicana moderna, y que hemos analizado hasta aquí, creó al mismo tiempo dos tipos de relación social características del Estado y la sociedad: las relaciones públicas administrativas y las relaciones civiles administrativas. El Estado de derecho proclama, como forma básica de su existencia, los derechos del hombre y del ciudadano. Tal proclamación supone que ambas formas de derecho se refieren, por un lado, al hombre como persona individual, y por otro al hombre como ciudadano o miembro del Estado. Esta disociación explica, en buena medida, las relaciones civiles como propias de las personas y las relaciones públicas como propias de los ciudadanos. Cuando la actividad del Estado se lleva al cabo sobre las primeras, ellas se llaman relaciones civiles administrativas; cuando lo hace sobre las segundas, se denominan relaciones públicas administrativas.

Las relaciones públicas son consideradas, con toda propiedad, como el dominio de la administración. Todo lo que se refiere al hombre viviendo en comunidad es de interés del Estado, porque tal es su razón de ser. Por lo contrario, las relaciones civiles son incumbentes a la sociedad individualista y escindida en clases, y en ellas actúa el Estado sólo cuando se desprenden efectos que interesan a la colectividad. Este último ámbito, que caracteriza esencialmente al Estado moderno capitalista, es precisamente el campo fronterizo que lo distingue de la sociedad en una línea frecuentemente borrosa. La Constitución de 1917 estableció, tal como lo pudimos apreciar, que la propiedad privada adquiriera las modalidades que dicta el interés público, y de la nación es el dominio del suelo, subsuelo y sus productos. No hay duda, todo esto es propio de las relaciones públicas y sin embargo en un Estado de derecho la propiedad privada es un problema de alta jerarquía, que frecuentemente está sujeto a discusión. Pero antes analicemos a las relaciones públicas.

Estas relaciones se caracterizan por referirse al *administrado* dentro de relaciones de autoridad.⁶⁷ En este sentido, fue hasta la Reforma que el Estado agregó a toda la población bajo su potestad, consolidando el espacio público, proceso que culminó con la Revolución cuando fueron suprimidas las relaciones de servidumbre que mantenían atados a los peones dentro de las haciendas. La administración pública actúa sobre los hombres y las cosas, pero son los primeros, dentro de la categoría de administrados, su objeto esencial. El administrado, plenamente concebido como tal, aparece en la época de la Reforma, porque antes estaba sometido a un poder ajeno al del Estado. El paso siguiente y decisivo fue la Revolución, al librar a los peones del yugo del terrateniente. Si el administrado es concebido como tal, se debe a que sólo es tenido en su condición de miembro de la colectividad total que es la nación y viviendo en su seno, y por tanto, desligado de cualquier tipo de poder distinto al del Estado.⁶⁸

Las relaciones públicas unen a los administrados entre sí, y al mismo tiempo a ellos con el Estado; son relaciones propiamente estatales. En contraste, la sociedad civil está constituida por relaciones civiles en las cuales el hombre es considerado como persona individual. Aquí también se concibe al hombre como administrado, pero sólo a condición, que en su obrar, haga algo de interés para la colectividad. Difícilmente, sin embargo, en México pueden encontrarse relaciones civiles que no tengan efectos de interés para la colectividad. De aquí que, en el Estado de derecho la administración llegue hasta donde comienza la vida privada, pero actúa de inmediato cuando esta vida implica efectos de interés colectivo. En el mundo moderno existe un tabú: que la vida privada es inviolable por el Estado, porque se basa en ella, porque tiene en ella su principio vital.

⁶⁷ Carlos Juan Bonnin, un distinguido pensador administrativo francés del siglo pasado, quien por propio derecho es considerado como el fundador de la moderna ciencia de la administración, declaró que en las relaciones públicas "el administrado es considerado dentro de sus relaciones forzadas y necesarias". Ver sus *Principes d'administration publique*. París, chez Renaudire Imprimeur-Libraire. Tres volúmenes. 1812. Vol. I, p. XXV.

⁶⁸ Bonnin interpreta muy bien al hombre como origen de la actividad estatal, cuando señala que el objeto de la administración pública "es el hombre en relación absoluta con los otros hombres, y cooperando por sus relaciones al interés común y al mantenimiento de la sociedad". *Ibid.*

Entre 1917 y 1939 fueron puestas a prueba las relaciones públicas. Nuevas formas de poder cacical sustituyeron a las eliminadas por la Revolución. Fueron algunos de los caudillos revolucionarios quienes las implantaron, convirtiéndose en señores territoriales y nuevos terratenientes. Sin embargo, la política estatal de Obregón, Calles y Cárdenas, principalmente, liquidaron a los nuevos poderes territoriales, consolidando al Estado revolucionario. No se podía, ni se puede ahora, regresar al pasado. Las relaciones públicas implican una diversidad de lazos entre la administración y los administrados. Estos, ante la administración, se presentan como contribuyentes, como conscriptos, como sujetos a las servidumbres públicas o como jurados, y el Estado no puede permitir, si entiende el significado de su propia razón, la razón de Estado, que estén sujetos a otras formas de dominación. Dicho en otras palabras, las relaciones públicas contribuyen a definir las relaciones entre la administración y los administrados. Por su parte, las relaciones civiles se refieren, en lo general, a todas esas materias que se suman en el concepto de administración interna e implican la vida personal, la vida social y la vida económica, tales como la población, la salud, el matrimonio, la migración, la colonización, la industria, el comercio, etcétera, en suma, todo aquello que Adolfo Posada comprendió bajo la categoría administración social por el Estado. No podemos omitir aquí el señalar que estas relaciones, como se mencionó, fueron creadas por la Reforma, en la medida en que la sociedad toda se secularizó y pasó a estar bajo el dominio y la tutela del Estado. Pero fue la Revolución, hay que volver a insistir, la que eliminó para siempre todos los poderes tradicionales intermedios, propiciando que tanto las relaciones públicas como las civiles se consolidaran como tales.

El Estado y su administración alcanzaron así un carácter propiamente moderno. Tal carácter se definió, categóricamente, en torno a la administración interna y dentro de ella nacieron las grandes instituciones administrativas que caracterizan, hoy día, a la administración pública del México posrevolucionario.

Desde el punto de vista del Estado, el objeto de su existencia se encuentra fuera de sí mismo, es decir, en la sociedad civil, que es su campo de actividad. El nacimiento de la sociedad civil es un requisito histórico, pues la naturaleza

de la sociedad estamental es una limitante a su actividad. El Estado expresa su personalidad por medio de su voluntad, porque el Estado se autodetermina y realiza su actividad. Por tanto, el Estado fija sus propios fines, pero bajo condiciones objetivas que limitan su arbitrio. Cuando la autodeterminación se realiza, el Estado efectúa un *acto* y cuando los actos se repiten esto se llama *actividad*, que se realiza en el seno de la sociedad. Esta actividad, tal como se ha definido, es la administración pública. Sin embargo, la autodeterminación del Estado no se da arbitrariamente, porque está sometida a factores históricos que la condicionan en última instancia; en todo caso, la autodeterminación del Estado tiene por límite, por decirlo así, la determinación en última instancia de las condiciones históricas de producción que dictan su carácter a todo aquello que está sostenido por ellas.⁶⁹

De este modo, la administración pública no constituye un fin en sí mismo, sino un medio, un puente que se tiende entre el Estado y la sociedad para que aquél logre en ésta su finalidad, al través de su propia actividad. La finalidad del Estado es, en todo caso, el desarrollo de los elementos constitutivos de la sociedad, a saber, sus individuos y sus clases, que pretende perpetuar. Estos elementos, que son base y sostén de la sociedad civil, son al mismo tiempo su punto más débil. El individualismo plasmado en la apropiación de bienes tiende a la exacerbación y a una extraordinaria interdependencia entre los propios individuos, lo que los hace fatalmente dependientes del Estado, el único capaz de paliar el carácter antisocial de la sociedad civil. Al mismo tiempo, la división y lucha de clases, imposible de conjurar por la propia sociedad, hace que ésta acabe de entregarse al Estado para que la gobierne. El hecho del gobierno heterónomo del Estado sobre la sociedad, incapaz de gobernarse por ella misma, es al mismo tiempo el soporte de la autonomía del Estado con relación a la sociedad y el se-

⁶⁹ Lorenzo von Stein, tal como lo hemos podido constatar con anterioridad, ha contribuido significativamente a la definición de la administración pública como mediación entre el Estado y la sociedad. A la primera, como hemos visto, la concibe como el Estado en actividad. Por su parte, entiende al Estado como "la comunidad de voluntad de todos los individuos llevada a la unidad personal y que se manifiesta como acción del Estado", en tanto que la sociedad es la "forma autónoma y peculiar de la vida humana". Ver su obra, antes citada, *Monarquía y movimientos sociales*, pp. 31 y 4, respectivamente.

creto recóndito que explica, en último grado, el porqué de la existencia de la administración de la sociedad por parte del Estado en el capitalismo moderno.

La relación Estado-sociedad no implica solamente el dominio y la tutela del primero sobre la segunda. Es, igualmente, la necesidad insalvable que tiene el Estado de realizar su finalidad en ese gran escenario de su actividad: la sociedad civil, donde encuentra su razón de ser, lo que supedita la existencia en sí del propio Estado. Sólo en la medida en que el Estado desenvuelve las facultades y las fuerzas de la sociedad civil, garantiza la realización de sus fines y por tanto su propia existencia. Justo aquí encontramos uno de los puntos estratégicos de la frontera entre la forma de Estado mexicano anterior a la Revolución y la forma de Estado nacida de ella. En tanto que en la época precedente a la Revolución el Estado mexicano creó las condiciones para el desarrollo industrial, y con ello una nueva formación social, el Estado revolucionario estuvo en condiciones históricas para llevar al cabo ese propósito.

En 1910 la Revolución comenzó a eliminar las bases de la organización estatal porfiriana, que no era otra cosa que la última fase de una forma del Estado cuyas instituciones habían dado todo de sí y pronto serían barridas por la expansión de las fuerzas productivas. Hay que anotar, sin embargo, que algunas de las instituciones estatales porfirianas y pre-porfirianas fueron legadas al nuevo régimen revolucionario, fuera por medio de la adopción o la adaptación, fuera mediante su gradual o completa transformación. Este complejo proceso de eliminación, reconstrucción y renovación, fue realizado principalmente por esa gran fuerza productiva que es la centralización.

El Estado manifiesta su existencia al través de su doble vida, externa hacia la sociedad, interna en sí mismo. La vida externa es su actividad, o sea, la administración pública; la vida interna es su organismo, por medio del cual realiza la actividad. La centralización se manifestó durante la Revolución de dos formas: por un lado, la centralización sometió la sociedad civil al Estado, haciendo con ello que la administración pública se asomara a todos los ámbitos de la sociedad, estando presente en el seno de las relaciones civiles. Por otro lado, la cen-

tralización acrecentó el organismo del Estado al ritmo de la ampliación, diferenciación y especialización de su actividad. Esto explica porqué no existe hoy día ninguna secretaría de Estado que no tenga un antecedente o haya derivado de otra que le precediera. Actualmente no hay ninguna secretaría de Estado que pueda considerarse como un producto exclusivo de nuestros días; todas tienen una fuente histórica. Inclusive, los departamentos administrativos, que fueron las novedades del nuevo régimen, han desaparecido totalmente a excepción del Departamento del Distrito Federal. Sin embargo, esto no significa que la Revolución no creara instituciones administrativas, porque, como forma específica del Estado mexicano histórico, las estableció en consonancia a sus proyectos.

Así, el desarrollo de la administración interna hasta 1853, con la formación de la Secretaría de Fomento, dio una cuota de amplitud y variedad de actividad del Estado hasta que en 1855 se comenzó a dar los pasos decisivos hacia un México en el que la sociedad estamental sería desechada, a favor de la construcción de la nueva sociedad civil engendrada por la Gran Reforma y fortalecida por la Revolución de 1910. Ahora debemos pasar al examen, más a fondo, de las relaciones entre la Revolución de 1910 y la administración pública.

La amplitud de la actividad del Estado y de las dimensiones de su organismo debe buscarse en los límites establecidos entre las relaciones públicas administrativas y las relaciones civiles administrativas. Pero este límite en México ha fijado un avance progresivo de las primeras sobre las segundas, que han tendido a estar plegadas. En nuestro país las relaciones públicas administrativas han sido determinantes y ciertamente estratégicas para el desarrollo económico y el bienestar social, pues en ellas se han envuelto ambos proyectos nacionales. El “tamaño” del Estado mexicano, preocupación actual de estadistas, académicos y personas en general, podrá “medirse” atendiendo el mencionado límite, por cuanto su ampliación para uno u otro lado y por medio de la definición del carácter estratégico y prioritario de las empresas de Estado con base en la categoría *relación pública administrativa*.

La Revolución de 1910 y la ampliación del espacio público

Aunque hemos adelantado algunos elementos propios de la administración pública revolucionaria, es tiempo que dediquemos nuestra atención a caracterizarla como un complejo institucional que, manteniendo la herencia del pasado, forjó sin embargo los elementos que representan su peculiaridad.

Las revoluciones son acontecimientos extraordinarios que transforman, radicalmente, las condiciones de vida de una sociedad de la base a la cima. Entre más radical es una revolución, es decir, entre más honda es, mayormente transforma las condiciones de vida de esa sociedad y altera profundamente sus relaciones de producción. Hay revoluciones que alteran completamente el modo de producción, haciendo que una formación social transite hacia otro bien distinto. Así ocurrió con la eliminación del feudalismo, cuando lo abolió el absolutismo nacido en el siglo XVI. Otras revoluciones se dan en el seno de un modo de producción determinado y no hacen sino hacerlo más progresivo y avanzado. Tal fue el caso de la Revolución francesa, la cual, eliminando los remanentes de la sociedad feudal, suprimió a la vez al Estado absolutista dando paso con ello a la formación del Estado burgués de derecho.

Carlos Marx, con la lucidez de siempre, decía que “las revoluciones son las locomotoras de la historia”, pero que había algunas que miraban al pasado y otras lo hacían hacia el futuro. Parafraseando a Hegel, que explicaba que la historia parecía repetirse dos veces, Marx sostenía que al filósofo prusiano se le había olvidado agregar que primero era como tragedia y después como farsa. Ocurre de tal modo porque el hombre, autor y actor de su propia historia, no la construía arbitrariamente sino bajo las circunstancias en la que se encuentran directamente, que existen y transmite el pasado. Las revoluciones que miran al pasado, engendradas en el siglo XVIII, buscaron la resurrección de los muertos para glorificar las luchas actuales, exagerar las fantasías de las misiones trazadas y encontrar un nuevo espíritu de revolución. Las del siglo XIX miraron sólo al porvenir y se desarrollaron despojándose de toda superstición por el pa-

sado, dejando que los muertos enterraran a los muertos para cobrar conciencia de su propio contenido.⁷⁰

Las dos Reformas en México fueron revoluciones propiamente del siglo XIX, pues habían suprimido las trabas del pasado y hecho descansar a los muertos. La Revolución de 1910 mantuvo también el espíritu de las del siglo pasado, miraba hacia adelante, pero recuperó todo aquello que servía de tradición transformadora. Nadie como José María Luis Mora para comprender el carácter de las revoluciones mexicanas. Habiendo escrito en 1836, precisamente sobre *México y sus revoluciones*, decía que “las revoluciones en el orden social y moral, lo mismo que en el natural, no consisten sino en la coexistencia de elementos encontrados que se hallan en perpetuo conflicto, mientras no sobreviene la crisis que es siempre determinada por la desvirtuación o expulsión de uno de estos elementos”. Cuando la crisis se retarda se incrementan los males y los desórdenes sociales, pero éstos no son sino el signo de que aquélla está por llegar. Esta situación transitoria es perjudicial para ambos elementos de la lucha porque unos están dejando de disfrutar las ventajas que tenían y otros aún no gozan las que promete su triunfo, por lo que los primeros se empeñan en mantener y los segundos en cambiar el estado de cosas. Ambos esfuerzos son estériles y no hacen sino retardar el estado de cosas que está por llegar y que según el curso de las sociedades humanas es el progreso. Así ha ocurrido en Europa y México no sería la excepción.⁷¹

Es inevitable encontrar analogías asombrosas en el pensamiento de Mora y de Marx. Mora sostiene que “cuanto ha sucedido pues en la República ha debido suceder, y los hombres en general constituidos bajo el influjo de causas inevitables, han debido obrar de la manera determinada por ellas”. Esto debe ayudar a moderar los funestos odios políticos, pues “ellos reposan en el perni-

⁷⁰ Las citas de Marx, provenientes de sus trabajos: *Las luchas de clases en Francia y El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, se encuentran en Marx y Engels: *Obras escogidas*, dos tomos, tomo I, pp. 219, 250-254. Moscú, Ediciones en Lenguas Extranjeras. Sin año.

⁷¹ Mora, José María Luis. *México y sus revoluciones*. México, Editorial Porrúa. 1977. Tres tomos. Tomo I, pp. 470-472.

cioso error de que los desórdenes sociales son debidos al influjo y poder de las personas, cuando por el contrario es enteramente cierto que son efectos del estado de cosas". Así, resumiendo, Mora concluye alegando que en México no se puede volver atrás ni caminar adelante sino con grande dificultad.

Mora escribía en 1836, cuando había sido derrotada la Primera Reforma y faltaba mucho para que arribara la Segunda. Pero cuánta verdad hay en su apreciación del significado de las revoluciones en México y cuán certera es su concepción de la política mexicana. En México las revoluciones sólo han mirado al futuro, la Revolución de 1910 no se ha concebido sino como un paso adelante y la Constitución de 1917 como un programa permanente. Pero, ciertamente, las revoluciones en México han mantenido aquello que como fuerza de cambio ha contribuido al progreso: la centralización. Tanto Marx como Tocqueville han iluminado sobre la perpetuación del centralismo al paso de las revoluciones.

La Revolución de 1910 fortalece al capitalismo suprimiendo las trabas nacidas de formas de producción antiguas que limitaban su desarrollo. La construcción de la sociedad industrial, gran proyecto histórico de la Revolución, no significa otra cosa que el tránsito decidido de la producción natural basada en la agricultura, hacia la producción social fundada en la industria. El proyecto de desarrollo de la Revolución es, en suma, la formación de la sociedad industrial. Sin embargo, como requisito de la creación de la sociedad industrial se llevó al cabo un amplio programa de desarrollo agrícola amén de las demandas campesinas de tierra y que había sido bandera de la propia Revolución. Así, los gobiernos revolucionarios se dieron a la labor de realizar un importante programa de reforma agraria acompañado por decisivas medidas de fomento a la producción del campo. De este programa nació la banca de fomento agrícola, principalmente el Banco de Crédito Agrícola y el Banco de Crédito Ejidal, así como varias empresas públicas auspiciadas por ambas instituciones, lo mismo que por la Nacional Financiera.

Por consiguiente, el proyecto del desarrollo capitalista fue radicalmente distinto del modelo europeo y más aún del estadounidense, pues el actor principal

no era el empresario privado, sino el Estado. Al mismo tiempo, la Revolución había nacido de grandes demandas populares, principalmente campesinas, y aparejado se desarrollaría un proyecto de bienestar social basado en la reforma agraria y la reversión de los recursos naturales al seno de la nación. La consecuencia fue el incremento de la actividad del Estado y la ampliación de la administración interna, que se dio en gran escala, contrastando extraordinariamente a la estrechez a que la había confinado el régimen porfiriano.

La administración pública en abril de 1917

En tratándose de la administración pública las revoluciones no siempre tienen un carácter radical y es frecuente que los elementos esenciales de la forma del antiguo Estado permanezcan y sean reforzados los de la nueva.⁷² Así, en México algunas Secretarías de Estado hunden sus raíces en el Porfirismo y aún antes, hasta el lejano año de 1821, en tanto que otras son producto de la Revolución de 1910. En un artículo publicado en 1887 Woodrow Wilson había llamado la atención sobre la analogía organizativa entre la administración pública de una democracia y una monarquía, de modo similar como la anatomía del hombre libre y el esclavo eran idénticas. En ambas administraciones, aunque tenían los mismos órganos, sus actividades tenían signos diversos.⁷³ Esta idea del administrativista norteamericano ayuda a explicar porqué las revoluciones, aun respetando la organización de la administración pública, alteran sin embargo sus propósitos y sus proyectos.

Durante la guerra civil—1910/1916—, pero particularmente en la contienda entre Huera y los constitucionalistas, nacieron los elementos primordiales

⁷² La más célebre revolución de la historia de la humanidad es la francesa. Al referirse a ella, Carlos Marx y Alejandro de Tocqueville, tan dispares en sus doctrinas políticas, coinciden plenamente en un punto: la supervivencia de la estatalidad absolutista en el nuevo régimen, bajo la forma de la centralización. Según se aprecia en sus escritos, la Revolución fue mucho más radical en la sociedad, que en la administración pública, que transfigurada en formas republicanas conservó mucho de su prosapia absolutista.

⁷³ Sobre las ideas de Wilson, ver del autor de esta investigación la obra: *La teoría de la administración pública*. México, HARLA. 1986. pp. 289-294.

de la administración pública revolucionaria. Hay que señalar, sin embargo, que todavía la administración constitucionalista, desde el punto de vista organizativo y formal, se parecía más a la administración porfiriana que a una forma propiamente revolucionaria. Durante una lucha armada la administración pública, desde el ángulo de un Estado a la defensiva, tiende a conservarse como tal, en tanto que la administración de los revolucionarios intenta ser distinta. Sin embargo, esto no ocurrió durante la segunda fase de la guerra civil, pues Huerta y Carranza organizaron a sus respectivas administraciones casi en forma idéntica y paradójicamente su modelo era la administración porfiriana.

Además de los elementos administrativos engendrados durante la etapa constitucionalista, debemos buscar a las instituciones administrativas revolucionarias en 1917, cuando la Revolución demandó a la administración pública que llevara al cabo su papel transformador. En su caso, el papel revolucionario de una administración pública debe ser buscado no sólo en el momento de la lucha armada, sino también durante la implantación de las nuevas instituciones.⁷⁴ Toca a la administración pública responder a muchas de las demandas y reivindicaciones que fueron el origen de las revoluciones, llevando al cabo programas de gobierno diseñados con esa finalidad y es la administración pública el medio por el cual las antiguas clases dominantes son despojadas de su poder, que pasa a manos de los grupos vencedores.

La Revolución mexicana otorgó un importante papel expropiador al Estado, el cual, formidablemente atribuido por la Constitución de 1917, estaba en posibilidad de desarrollar un ambicioso programa de cambios en la sociedad civil. La Constitución expresó una voluntad que la administración pública puso en movimiento y que se manifestó en los meses que van de febrero a abril de

⁷⁴ Carlos Duplán, en su obra *El problema de la organización de las oficinas del gobierno* (México, Talleres Gráficos de la Nación, 1930), señala, en la página 8, que "hay una creencia vulgar de que, cuando se habla de organización, es que se ha dejado de ser revolucionario, y esto es un error, porque precisamente el revolucionario es el que sabe comprender e interpretar todos los períodos de una etapa revolucionaria, el de destrucción, lo mismo que el constructivo".

1917, cuando la Constitución fue promulgada y la administración puesta en marcha. Con objeto que la actividad del Estado funcione dentro de un ámbito normativo conveniente, pero atendiendo la urgencia del momento, en abril de 1917 se expidió la primera ley de secretarías para organizar y establecer las funciones de la administración pública.⁷⁵

El Estado tiene —como advertimos— una doble existencia: vida externa o sea su actividad, y vida interior o sea su organismo. El organismo del Estado es una consecuencia directa de su actividad, de modo tal que a mayor intensidad de la acción estatal, mayor es la densidad del organismo que la realiza. Sin embargo, una apreciación cuantitativa no es la que aquí se quiere exponer. Nos inclinamos mejor por una concepción cualitativa, porque representa más el sentido de una administración dirigida hacia el cambio. Un buen ejemplo de esta interpretación la representa la Gran Reforma, intenso movimiento revolucionario que alteró significativamente a la sociedad, hasta la raíz, sin que se requiriera mayor cambio en las secretarías de Estado de entonces. Más bien las instituciones que representan el carácter revolucionario de la Reforma son entidades descentralizadas, tales como la Lotería Nacional, la Dirección General del Fondo de la Instrucción Pública y la Dirección General de Beneficencia Pública, todas ellas inmersas en el universo de la administración de la vida social.

Algo similar ocurrió en abril de 1917: el organismo del Estado fue suficiente para llevar al cabo el programa revolucionario, tal como lo podremos observar en lo relativo a las secretarías de Estado. No fue igual con nuevos cometidos del Estado que reclamaron el nacimiento de otras instituciones: los departamentos administrativos, llamados a atender requerimientos que brotaban del ensanchamiento de la administración interna, principalmente referentes a la sa-

⁷⁵ *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* de abril 14 de 1917. En el *Considerando* de esta Ley se habla de la necesidad de que los departamentos dependientes del Ejecutivo entren en acción inmediatamente, por lo cual es expedida, toda vez que esto se hace provisoriamente en tanto se expide la ley orgánica del artículo 90 constitucional. La nueva Ley se expidió en diciembre del mismo año.

lubridad y la educación. En este momento el Estado se planteaba, por decirlo de un modo conveniente, el alcanzar un más alto grado de *civilitud* de la sociedad. Al mismo tiempo, el Estado lograba un elevado nivel de conciencia de su razón de ser, es decir, de la razón de Estado, porque sabía que la ampliación de sus fuerzas sólo era posible por medio del desarrollo de los elementos constitutivos de la propia sociedad.

El desarrollo del Estado, sin embargo, sólo es posible por medio del desenvolvimiento de la sociedad civil. La capacidad de crecer y desarrollar su poderío tiene como sustento el bienestar de la sociedad, de la cual extrae la materia prima para nutrir sus fuerzas interiores. El Estado se activa en la sociedad civil por medio de sus cinco funciones: servicio exterior, defensa, hacienda, justicia e interior. Debemos recordar que, entre las funciones del Estado, la que mejor representa el carácter del nuevo Estado es la administración interior, con sus tres representaciones especializadas: administración de la vida personal, de la vida social y de la vida económica. Estas expresan transparentemente el sentido que tienen los programas revolucionarios para la administración pública.

La administración interna constituye un complejo aspecto de la actividad del Estado. Es, en el seno de la administración pública, un conjunto de acciones directamente encaminadas a expandir las fuerzas interiores del Estado, puesto que comprende las diversas esferas que incluyen cabalmente la vida humana. Parafraseando a los cameralistas del siglo XVIII, afirmamos que el objeto de la administración interna es la vida del hombre. Por ello sus distintas ramas expresan este propósito. Así, la administración de la vida personal se preocupa de la vida física, la salud y la vida intelectual. A la primera toca, como objeto de su acción, lo relativo a la población y la familia, en tanto que a la segunda corresponde la salubridad pública y la medicina, y a la tercera la educación y la cultura.

La administración de la vida personal representa la actividad del Estado incidiendo en las relaciones civiles administrativas, en tanto que la administración de la vida social expresa la actividad estatal llenando del todo el espacio públi-

co, principalmente el bienestar social y la asistencia, para las cuales cuenta con administraciones especializadas. Toca a la administración del bienestar social la seguridad y el bienestar sociales, además de lo relativo al trabajo, en tanto que a la administración asistencial corresponde la asistencia social y la asistencia pública. Finalmente, a la administración de la vida económica, tan importante para los proyectos del desarrollo capitalista, le incumbe todos los órdenes de la producción, la distribución y el consumo, se relaciona con las fuerzas productivas y con las relaciones de producción. En suma, a la administración interna le interesa el hombre en su mundo vital total, sea en lo personal, en lo social o en sus relaciones económicas.

La Revolución y la administración de la vida personal

Dentro de la administración de la vida física individual, la administración demográfica era en abril de 1917 una materia relativamente nueva para el Estado, pues el control del registro civil y la institución del matrimonio eran materias arrebatadas al clero en la época de la Segunda Reforma. En abril de 1917 la materia poblacional fue encargada a la Secretaría de Estado, nacida de la fusión de las Secretarías de Gobernación y Relaciones Exteriores. En lo particular, la nueva dependencia era responsable del registro y derechos relativos a los extranjeros. Otro aspecto de la población, la colonización, estaba a cargo de la Secretaría de Fomento, a cuya responsabilidad estaba también la inmigración y la fundación de poblaciones, el censo y las estadísticas de la materia. Otro sector demográfico: la emigración, tocaba a la Secretaría de Industria y Comercio.

Por su parte, la administración de la salud estaba centralizada en una nueva dependencia: el Departamento de Salubridad. La conservación de la salud es una de las condiciones esenciales de la sociedad y por tanto una responsabilidad histórica del Estado, que en México descansaba en la mencionada institución administrativa a la que corresponden múltiples servicios: legislación y policía sanitarias de puertos, costas y fronteras; lucha contra el alcoholismo; prevención y combate a enfermedades epidémicas; preparación y aplicación de va-

cunas, control, venta y uso de sustancias venenosas, alimenticias y de drogas. La salud, vista desde el ángulo de la administración de la vida personal, y siendo por tanto un aspecto importante de la administración de la vida física individual, toca con sus efectos al espacio público y se convierte con ello en una materia de interés para el Estado.

Una vez que la administración de la vida personal ha puesto su atención sobre el aspecto físico y biológico de la sociedad, asegurando su conservación y desarrollo, se encamina desde luego a la administración de la vida intelectual. Aquí, como en lo relativo a la salud, los servicios se concentran en una sola dependencia: el Departamento Universitario y Bellas Artes, también denominado Universidad Nacional. El Departamento Universitario atiende todas las ramas de la educación federal, las bellas artes, música, declamación, artes, bibliotecas, museos, espectáculos cultos, ciencia y congresos científicos y artísticos. No es posible plantearse un desenvolvimiento individual pleno, si el desarrollo intelectual no es puesto en juego como una fuerza productiva decisiva para expandir las fuerzas del Estado, si no se considera en suma que la vida intelectual trasciende la individualidad para convertirse en una necesidad colectiva y por extensión en una responsabilidad estatal.

No obstante lo señalado, debemos consignar que la educación técnica se encontraba al margen del mencionado Departamento, pues la administraban otras dependencias: las escuelas militares y navales estaban a cargo de la Secretaría de Guerra y Marina; la Escuela de Veterinaria y los estudios geográficos, meteorológicos y astronómicos, correspondían a la de Fomento, en tanto que la enseñanza industrial y geológica dependía de Industria y Comercio.

El Estado, pues, estaba presente de lleno en la vida personal, estimulando el desarrollo del civismo. Esto hace corroborar que México ha estado más cerca de los conceptos de centralización, que de las nociones del liberalismo clásico. En contraste con otros países, principalmente las naciones capitalistas desarrolladas, tales como los Estados Unidos e Inglaterra, el desarrollo de la vida personal no ha nacido del impulso espontáneo de los propios individuos o

de una burguesía agresiva y plena de iniciativa, sino del apoyo y refuerzo del Estado. Esto mismo explica por qué el Estado revolucionario puso más acento, todavía, en la administración de la vida social, aún tomando en consideración que la vida individual estaba concebida como materia primordial del fomento de la actividad estatal.

La Revolución y la administración de la vida social

La Revolución mexicana fue un gran movimiento de masas, principalmente campesinas, pero que también involucró al incipiente proletariado industrial y a los sectores medios. Era natural, pues, que el Estado se preocupara principalmente por estas clases sociales, cuya sangre había sido la materia prima con la que se fraguó la propia Revolución. Sin embargo, el joven Estado revolucionario no estableció todavía en abril de 1917 las actividades ni las instituciones de una administración de la vida social necesaria, para dar satisfacción a las demandas de las masas que habían triunfado en el movimiento armado.

Sin embargo, asomó incipiente una materia dilecta de la administración interna: el trabajo. Teniendo como antecedente un Departamento relativo a la materia, formado por Francisco Madero,⁷⁶ el ramo laboral fue adscrito a la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, a la cual también tocaba la Dirección General del Trabajo y Cuestiones Obreras, y todo lo relativo a las asociaciones obreras. Por su parte, la beneficencia pública y la readaptación social, materias relativas a las relaciones públicas administrativas, no estaban federalizadas, pues tocaban al gobierno del DF y a los de las entidades federales. Todavía no es un problema que, como dolencia nacional, reclame el cuidado del Estado nacional. El desarrollo capitalista pronto hará que lo sea.

⁷⁶ Decreto de diciembre 18 de 1911, que establece el Departamento del Trabajo dependiente de la Secretaría de Fomento como responsable de recabar toda la información relativa a la materia laboral; servir de intermediario, a petición de parte, en las negociaciones entre trabajadores y empresarios; facilitar la transportación de los obreros a los lugares donde los contrataren; y, también a solicitud de parte, arbitrar en los conflictos obrero-patronales.

La Revolución y la administración de la vida económica

Una de las características primordiales del Estado revolucionario es su presencia en la vida económica, consolidada en las relaciones de producción y por tanto en la producción en sí. La Constitución del 17 se refiere a un Estado plenamente comprometido en la vida económica, pues, en buena medida, el carácter de su actividad es expropiador. Este carácter se percibe, esencialmente, en la actividad estatal tendente a realizar la reforma agraria y con ello conmovier las bases de la propiedad latifundaria de entonces. Pero la administración de la vida económica no se circunscribe a los problemas agrarios, pues el proyecto estatal de la Revolución fue más allá, aunque ciertamente el problema agrario era su punto de arranque.

Examinar la presencia del Estado en la vida económica en México, es al mismo tiempo presenciar la consolidación de la sociedad civil amparada en la actividad estatal. Por lo general, en tratándose de la intervención del Estado en la economía, se parte simplemente de la Revolución y se dice que esta intervención obedece a lagunas de actividad privada. Esta apreciación, ahistórica y parcial, sitúa al Estado ante una constante necesidad de legitimar su intervención económica y a invocar en última instancia a la Constitución de 1917, capítulos económicos. La cuestión es en verdad diversa. El Estado mexicano está presente en la economía desde su propio origen, obedeciendo ello a que, como cualquier Estado, contribuye directa e íntimamente a la acumulación del capital.

En abril de 1917 la administración de la vida económica hace confluír en su seno a varias secretarías de Estado para encaminarse al desenvolvimiento de la agricultura, ganadería, industria, comercio, comunicaciones y obras públicas. La agricultura estaba centralizada en la Secretaría de Fomento, la cual, al mismo tiempo, se encargaba también de la ganadería, los bosques, la explotación de los terrenos nacionales, la administración de las aguas de la nación y ramos tales como los de la caza, pesca, avicultura y piscicultura. Sus materias se extendían al manejo de la agricultura hidráulica, la producción de semillas y la protección de la flora y la fauna.

La administración de la industria y el comercio estaba separada de la correspondiente a la agricultura y materias conexas. Ambas actividades estaban al cuidado de la Secretaría de Industria y Comercio, a la cual tocaba asimismo lo relativo a la minería, petróleo y combustibles. Sus atribuciones se extendían a las sociedades económicas y de seguros, las lonjas y corredores, y los pesos y las medidas. Las obras públicas y las comunicaciones estaban atribuidas también a una dependencia específica: la Secretaría de Comunicaciones, a la que le tocaba la construcción de la infraestructura caminera y ferrocarrilera, las obras portuarias, los correos y telégrafos, y el cuidado de los monumentos arqueológicos.

Finalmente, asuntos de economía de Estado tan relevantes como los bienes nacionales, los impuestos, la policía fiscal, la deuda pública, el crédito, la vigilancia de las instituciones bancarias y el presupuesto, estaban asignadas a la Secretaría de Hacienda, brazo financiero del Estado con el cual se apoyaba para apuntalar su presencia en la vida económica.

La Revolución y las cuatro funciones básicas

El establecimiento de la administración interna en abril de 1917 representó un formidable proceso de centralización, en doble aspecto: por un lado, centralización del Estado en función de la sociedad, en la que impera, ya se trate de la vida personal, la vida social o la vida económica, pues interviene en ella por medio de su actividad extraordinariamente amplia e intensa. Por otro lado, en el organismo del Estado en sí, pues desaparecidas muchas entidades autónomas, toda la actividad del Estado se acumula en sus dependencias centralizadas: las secretarías y los departamentos.

En el marco de la actividad íntegra del Estado mexicano, que suma al servicio exterior, la defensa, la hacienda, la justicia y la administración interna, el crecimiento organizativo y funcional ocurrió preferentemente en la última motivado por un proyecto de la Revolución: la formación de una sociedad industrial. Naturalmente las cuatro funciones precedentes no dejan de tener importancia, de ningún modo, porque la Secretaría de Estado, la de Guerra y

Marina, la de Hacienda y el Departamento Judicial, llevaban al cabo funciones indispensables. Pero no son signo del Estado revolucionario, es decir, de una forma de Estado, sino del Estado en general, pues del primero la administración interna es su carta de presentación. En la administración interna, pues, observaremos el crecimiento mayor por su papel estratégico en el desarrollo capitalista, si bien el poder político estará en aquéllas. Las cuatro funciones básicas crearán las condiciones en las cuales la administración interna operará, para crear el México que conocemos, puesto que ellas, con toda razón, son consideradas como las funciones soberanas mediante las cuales el Estado se conserva en condición tal.

La administración pública en diciembre de 1917

Tal como se anunció en la Ley de Secretarías de abril de 1917, ésta era meramente provisional, en tanto se expedía otra, lo que ocurrió en diciembre de ese año. Con relación a las Secretarías de Estado, se regresó a la tradición de separar Relaciones Exteriores y Gobernación. El resto de las dependencias centrales continuó básicamente igual, salvo que Fomento adquirió el ramo agrícola en su denominación, las Obras Públicas se suman a Comunicaciones y el trabajo se agrega a la Secretaría de Industria y Comercio. Con respecto a los departamentos, éstos conservan el Universitario y el de Salubridad; a ellos se suman tres nuevos, cuyas labores se encaminaron a satisfacer necesidades internas del propio Estado: Contraloría, Aprovechamientos Generales y Establecimientos Fabriles. En sustancia, no hay cambios extraordinarios, pues se consolida el progreso alcanzado en abril.⁷⁷

Tampoco encontramos muchas variaciones en las funciones básicas, ni en las relativas a la administración interna. Sin embargo, se nota una recuperación de competencias según ocurría en la época de la administración constitucionalista, en 1913, pues la Secretaría de Gobernación retoma atribuciones tales co-

⁷⁷ *Ley de Secretarías de Estado de diciembre 31 de 1917. México a través de los informes presidenciales: la administración pública.* Tomo 5, volumen II, pp. 417-423.

mo las de la preservación de las garantías individuales, la salvaguarda de los derechos ciudadanos, las elecciones generales, la administración carcelaria federal, las colonias penales, la migración y el control de la beneficencia privada. Gobernación vuelve a ser el núcleo de la administración interna.

Ya de por sí extensa en competencias, la renovada Secretaría de Agricultura y Fomento agregó a sus funciones el cuidado de las razas indígenas, las excavaciones arqueológicas y el cuidado de ellas, la dirección de la policía rural y, para llevar al cabo investigaciones biológicas, se creó en su seno una Dirección *ad hoc*. Por su parte, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, atenta a los progresos tecnológicos, se comenzó a ocupar de las comunicaciones inalámbricas y telefónicas.

En abril los departamentos administrativos habían sido la novedad. En diciembre se repitió el caso, pues ellos fueron otra vez lo nuevo. Lo importante, tal como lo hicimos notar, fue que tres de ellos —antes mencionados— fueron creados para dar satisfacción a necesidades nacidas del organismo del Estado. Dos se encaminaron a la producción de bienes y servicios dentro y para el organismo del Estado, entre otros objetos, todo tipo de adquisiciones, ediciones, armas, municiones y pertrechos del ejército. El tercero, de Contraloría, fue establecido para vigilar el uso de los recursos financieros y materiales usados en la administración pública, vigilando la moralidad de los servidores del Estado.

Entre abril y diciembre de 1917, es decir, en ocho meses y medio, fue constituida la tierra firme sobre la cual se fue levantando año con año el edificio de la administración pública actual, eso sí, sin desechar aquellas alas fabricadas desde las centurias precedentes. En este breve lapso, la administración del Estado, obedeciendo al impulso de la Revolución, comenzó la tarea que tenía asignada: reconstruir a la sociedad que le heredó el Porfírisimo, pero hacia rumbos ciertamente distintos. En adelante el signo del Estado revolucionario seguiría siéndolo la administración interna, pero ahora plagada del gradual nacimiento de instituciones administrativas descentralizadas que tantos y tan buenos servicios habían brindado al Estado decimonónico.

Sin embargo, la Revolución creó sus propios organismos, distintos a las secretarías de Estado y también diversos a las instituciones descentralizadas: los departamentos administrativos. El proyecto fue formulado por la Segunda Comisión encargada de los artículos 80 a 90 y 92, formada por Paulino Machorro y Narváez —Presidente de la misma—, Hilario Medina, Heriberto Jara y Arturo Méndez. En el dictamen de enero 17 de 1917 la Comisión distingue a las secretarías de Estado como depositarias de funciones políticas o político-administrativas y los departamentos propiamente administrativos. Estos fueron básicamente caracterizados por atender un “servicio público que nada tiene que ver con la política”, tal como el correo, telégrafo, salubridad y la educación popular. Los departamentos administrativos no sólo debían estar separados de la política, sino que los comisionados juzgaban como “muy pernicioso que la política se mezcle en estos servicios”, que no tienen más finalidad que prestar el servicio público que les dio origen. Los funcionarios de estos departamentos debían ser escogidos por competencia, no por relaciones políticas, inaugurándose con ello un sistema hasta entonces casi desconocido en México.⁷⁸

De acuerdo con esta idea, la administración centralizada quedaría según este dictamen, formada por dos tipos de órganos: las secretarías y los departamentos. Según la Comisión las primeras serían las de Estado; Hacienda y Crédito Público; Industria, Comercio y Trabajo; la de Comunicaciones y Obras Públicas; Guerra; y la de Marina. Se agregarían las de Tierras y Aguas, y la de Colonización e Inmigración. Con respecto a los departamentos, serían los siguientes: Correos y Telégrafos, Salubridad General e Instrucción Pública. Este era parte del contenido del artículo 90 constitucional, según concepción original de los comisionados.

Machorro y Narváez discrepó con sus colegas emitiendo un voto particular, donde recomendaba omitir la “división del trabajo” de la administración públi-

⁷⁸ *Congreso Constituyente: 1916-1917. México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. 1985. Dos tomos. Tomo II, pp. 477-481, 624-635.*

ca, limitándose a trazar las líneas generales y dejar a una “Ley Orgánica” la denominación y número de sus dependencias, de modo que no signó el proyecto mencionado.

En los debates del Constituyente queretano se fustigó a varias secretarías de Estado, entre ellas la de Instrucción Pública, a la cual se reclamaba ser una institución federal que sólo atendía al Distrito Federal. Por consiguiente, se sugiere que sea convertida en un departamento administrativo. Finalmente se creó el Departamento Universitario y de Bellas Artes, según la *Ley de secretarías* de abril de 1917. También nació el Departamento de Salubridad Pública conforme esta disposición y seguramente fue decisiva la espléndida explicación de su necesidad administrativa por boca del diputado José Rodríguez, quien sostuvo que era imperativo regenerar a nuestra raza enferma y porque el problema más importante en la vida es precisamente vivir el mayor tiempo posible. A la fecha había sido muy útil el Consejo de Salubridad, pero era solamente un organismo consultivo carente de capacidad de acción y dependiente en lo económico de las secretarías de Estado, lo que le restaba independencia y rapidez de acción. Rodríguez, que fuera Presidente de dicho Consejo, aseguró que al carecer de medios de acción propios estaba imposibilitado para sancionar y que el curso de sus asuntos dependía de innumerables y engorrosos trámites. El Departamento de Salubridad Pública era la solución y así lo fue.

Otra innovación fue el concepto del servicio del correo y telégrafos como un departamento independiente de “cuestiones políticas”, según explicación del diputado Pereyra, sobre todo porque se avecinaba agitación política. Sin embargo el proyecto no se llevó al cabo, como sí ocurrió con el Departamento del Trabajo, cuya creación fue defendida por Heriberto Jara alegando que la atención del obrero sólo era posible por medio de una dependencia establecida al efecto, toda vez que se estaba preparando una ley sobre la materia. Sin embargo, el proyecto asociaba al Trabajo con la Industria y el Comercio, pero como secundarias ante el primero y con la noción, a veces explícita, a veces implícita, que la nueva dependencia podría ser también una secretaría de Estado.

No está demás consignar que Machorro y Narváez escribió posteriormente un interesante trabajo sobre una de estas nuevas instituciones: *La situación legal de la Contraloría General de la Nación*, publicado por los Talleres Gráficos de la Nación en 1926. Esta institución, junto con los departamentos de Aprovisionamientos Generales y el de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, nacieron posteriormente para llevar al cabo las funciones señaladas por sus títulos. En junio de 1917 el Presidente de la República había enviado una solicitud para formar al último de los departamentos mencionados, en tanto que en noviembre del mismo año el diputado Luis Cabrera propuso una adición para el establecimiento de la Contraloría. La idea del Constituyente queretano se había enriquecido con la agregación de estas instituciones.⁷⁹ He aquí la cuota organizativa original vertida por la Revolución de 1910 a favor de la administración pública.

El Constituyente del 17 no abandonó la idea de la Dirección General, pero su concepción parece ambigua, cuando en una larga disertación el diputado Palavicini da la idea de que de la antigua Secretaría de Instrucción Pública sólo sobrevivan dos Direcciones Generales: la de Enseñanza Técnica y la de Bellas Artes. Cuando trata a la primera parece que la entiende asimilada a una naturaleza puramente técnica y por tanto debe atender asuntos desligados de la política, como las bellas artes y zonas arqueológicas y templos, como parte del patrimonio arqueológico, además de la educación artística en las escuelas, pero dependiendo del futuro Departamento de Instrucción Pública o, según otra versión de Palavicini, directamente del Jefe del Ejecutivo. El estatuto de la Dirección General queda insoluto en el Constituyente y sólo sabemos de la Dirección de Pensiones Civiles, creada posteriormente, como último espécimen de este género administrativo.

⁷⁹ Lanz Cárdenas, José Trinidad. *La contraloría y el control interno en México: antecedentes históricos y legislativos*. México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación y Fondo de Cultura Económica. 1987. pp. 169-176.