

CAPÍTULO I.

EVOLUCIÓN DE LA CAPACIDAD POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA DEL ESTADO MEXICANO

1.1	Capacidad Política y Capacidad Administrativa	71
1.2	Evolución Histórica del Sector Público Federal.	73
1.3	Capacidad Política Formal en la Constitución de 1917.	74
1.4	Evolución Histórica de la Capacidad Administrativa Institucionalizada a Partir de la Carta Constitucional de 1917.	77
1.4.1	1917-1921	78
1.4.2	1921-1930	81
1.4.3	1930-1933	82
1.4.4	1934-1940	83
1.4.5	1940-1945	86
1.4.6	1945-1950	88
1.4.7	1950-1959	90
1.4.8	1960-1970	92
1.5	La Actual Estrategia de la Administración Pública	95

Evolución de la capacidad Política y Administrativa del Estado Mexicano

1.1 CAPACIDAD POLITICA Y CAPACIDAD ADMINISTRATIVA

Intentar el análisis de la capacidad política y administrativa del Estado Mexicano, nos plantea, en principio, dos requerimientos básicos: el primero, señalar convencionalmente el alcance que se habrá de dar a la idea misma de *capacidad política y administrativa* del Estado, aclarando los límites dentro de los cuales habrá de desarrollarse este capítulo y, en segundo término explicar, así sea someramente, la metodología empleada para su realización.

Proponemos entender por *capacidad política*: la aptitud, competencia o potencial de un gobierno para fijar directrices que conduzcan a objetivos considerados válidos por una sociedad en un momento dado. A su vez, la *capacidad administrativa*, considerada como un caso particular o una derivación lógica de la primera, podría ser conceptuada como: el potencial *institucional y operativo* que permite ir instrumentando, en la praxis social, dicha capacidad política, que a su vez hemos definido como los objetivos socialmente aceptados y jurídicamente consignados en la Constitución Política del Estado a que se refiera el análisis.

Se parte del concepto de que un Estado —especialmente aquél que surge de una Revolución— consolida su legitimidad, no sólo jurídica sino históricamente, en la medida que va traduciendo en realidades los objetivos que recoge su plataforma ideológica; en tanto que dichos objetivos presuponen el ejercicio de atribuciones del Estado o el empleo de los medios con que cuenta la Administración Pública para tratar de resolver las demandas populares que le dieron origen. Decimos que este conjunto de objetivos determina y requiere a su vez la designación de instrumentos de acción o agentes de cambio, tanto de orden político, como económico, social y administrativo, y que éstos deben orientarse a la traducción efec-

tiva, operativa, de las metas que constituyen el proyecto de nación que generalmente es plasmado en la carta constitucional de cada país.

Obviamente, la *capacidad política* no se circunscribe exclusivamente a las esferas de acción y comportamiento que recoge explícitamente el marco institucional del Estado, en tanto que responsable de la Administración Pública. Buena parte de la acción política, en efecto, atañe a actividades que con frecuencia escapan a los diversos planteos tradicionales de las ciencias jurídica y administrativa. Sin ignorar su importancia, pero admitiendo que su exploración nos llevaría a terrenos que escapan al objetivo del presente estudio, no analizaremos aquellas capacidades políticas de tipo informal con que suele contar todo Estado para resolver el sinnúmero de conflictos de interés que surgen dentro del ámbito del sistema político. Este estudio se limitará, por lo mismo, a la capacidad jurídico-administrativa e institucional que, en última instancia, aparece como el instrumento más importante con que cuentan los Estados modernos para legitimar democráticamente su cotidiano quehacer social.

Cabe agregar también que, si bien tal capacidad institucional y operativa podría referirse a todas las funciones estatales, es decir a las encomendadas a los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en este caso sólo se hará referencia, fundamentalmente, a las atribuidas al órgano o Poder Ejecutivo, pues ocuparse de las tres rebasaría el ámbito que se ha propuesto esta investigación. No se ha dejado de tomar en cuenta, sin embargo, que la actividad del Poder Ejecutivo Federal en un régimen jurídico como el nuestro está constitucionalmente condicionada, de una parte, por las normas expedidas por el Poder Legislativo cuya función le delimita su ámbito general de competencia, y de la otra, por las resoluciones del Poder Judicial, facultado para resolver las controversias suscitadas con motivo de la aplicación de los mandatos legales-administrativos. (Gráfica 7 Supra, p. 52).

Finalmente se ha considerado —en esta acotación convencional de la materia de este trabajo—, que tanto la capacidad política como la administrativa presentan, a su vez, dos modalidades que conviene tomar en cuenta y que son:

- a) Una amplia aptitud *potencial*, y
- b) Aquellas aptitudes específicas que, desprendidas de la primera, *van tomando cuerpo en la práctica*; es decir, van traduciendo efectivamente esa potencialidad en una realidad concreta con operatividad histórica particular.

Así pues, nuestro análisis se referirá, en primera instancia, a revisar la capacidad política formal o *potencial* que recoge nuestro texto Constitu-

cional actual, haciendo previamente una breve mención de la primera estructura orgánica del México independiente, para efectos exclusivos de comparación. A partir de la capacidad política vigente se intentará una revisión histórica de los principales períodos postrevolucionarios, tratando de buscar en la situación socio-política y económica —esta última interna y externa— las condicionantes que han ido permitiendo, en cada caso, el establecimiento operativo, real, de instituciones y medidas gubernamentales específicas. Es decir, se buscará analizar la traducción de esa capacidad *potencial* del Estado a la *realidad histórico-operativa*, según ha ido obedeciendo a las distintas estrategias adoptadas por las diversas administraciones que siguieron a la promulgación de la Constitución de 1917.¹

1.2 EVOLUCION HISTORICA DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL.

Según puede observarse en la gráfica adjunta (Gráfica 10), el crecimiento del número de dependencias del Sector Central del Ejecutivo se ha ido incrementando, a partir de 1821, desde las cuatro que se crearon en esa fecha hasta llegar a las 21 dependencias actuales.

Las funciones originales del gobierno mexicano, en 1821 requerían:

- a) La solución de los asuntos interiores de gobierno correspondientes a la nueva Nación, paralelamente a la necesidad de plantear ante otros países el ejercicio de la soberanía recién adquirida; lo que dio lugar a la creación de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores.
- b) La preservación del orden público, frente a intentos de desconocerlo, tanto interna como internacionalmente; lo que dio origen al establecimiento de la Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina.
- c) La solución jurídica de los conflictos sociales a través de los tribunales de los distintos fueros (más de 40) que siguieron manteniendo privilegios especiales de carácter procesal, sobre todo para los efectos penales (fueros militares, eclesiásticos, universitarios, profesionales, gremiales, etc.); para lo cual se estableció la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia y de Negocios Eclesiásticos.²

¹ Cuyos postulados programáticos no han sido todavía cumplidos en su mayor parte como lo reconoció el Presidente Echeverría el 20 de noviembre de 1972: "Espero que en los próximos años y lustros de la Revolución Mexicana, se obtenga todo lo que falta por realizar a este movimiento social que todavía no llega a la mitad del camino". (*Excelsior*, 21 de noviembre de 1972).

² Entre otros asuntos que la Iglesia tenía entonces a su cargo estaba también la instrucción pública.

- d) Finalmente, la consecución de los fondos necesarios para cubrir los gastos que demandaba la burocracia, civil y militar, dio origen, desde entonces, a la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda.

Esta maquinaria administrativa se mantuvo con relativamente pocos cambios de fondo hasta 1917,³ cuando la Nación decidió darse un modelo de país distinto del de *Estado gendarme* que prevaleció básicamente en las diferentes constituciones que se emitieron en 1821, 1824, 1836, 1847 y 1857. (Ver. Capítulo I, pág. 49).

1.3 CAPACIDAD POLITICA FORMAL EN LA CONSTITUCION DE 1917.

Se puede decir que la capacidad político-administrativa actual del Estado Mexicano, *en su aspecto potencial*, se establece y delimita en la Constitución de Querétaro, que reformó fundamentalmente a la de 1857, y que con ella quedó expresado el compromiso político, económico y social de los diferentes estratos victoriosos que participaorn en la Revolución de 1910.

La Constitución de 1917 plantea un importante avance sobre la ideología liberal tradicional que campeó durante el siglo pasado. Su artículo primero señala que en México “todo individuo gozará de las garantías que *otorga* la Constitución. . .” Se adopta el criterio de que el Estado —o sea la voluntad popular jurídicamente expresada— es el que tiene la capacidad de otorgar, de establecer, las garantías individuales (y no simplemente de reconocerlas como lo planteaban los jusnaturalistas decimonónicos). Asimismo decide establecer, por ello, un nuevo tipo de garantías —las llamadas *garantías sociales*— para los grupos o clases más débiles —la campesina y la obrera— y se reserva para la Nación la titularidad exclusiva de ciertos derechos —constituyendo las que podrían llamarse *garantías nacionales*— señalando en cada caso las modalidades y los límites que convienen al interés general.

Esta filosofía del Estado que lo conceptúa como *otorgante* de derechos y obligaciones, es decir, como generador del marco legal en el que debe desarrollarse la nueva actividad del país, se fundamenta en buena parte del articulado de la nueva Constitución. Así, por ejemplo, el artículo 27 establece la propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas del territorio mexicano, reafirmando así, conjuntamente con otros preceptos constitucionales, la garantía de nacionalidad y de independencia económica que fue uno de los reclamos principales del movimiento armado de 1910.

³ Desde luego el cambio más importante fue el que separó al Estado de la Iglesia, con la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma.

El Estado es, por esta razón, el que genera la propiedad privada al transmitir el dominio de la riqueza natural —de la cual es propietario original— a los particulares, pero reservándose siempre el derecho de imponerle las modalidades que dicte el interés público, fundamentalmente “para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación”.⁴ Se señalan también los casos en que la Nación ha determinado conservar el dominio directo sobre recursos o bienes naturales, pero pudiendo el Estado concesionar o no su explotación con las modalidades que juzgue conveniente, así como las condiciones para el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación. En esta última hipótesis, las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente de expropiación mediante el procedimiento administrativo prescrito.

En este sentido el Estado tiene una amplia *capacidad potencial* para actuar como regulador de la economía; constituyéndose, con base en su plataforma ideológica, en garante de los derechos concedidos a los grupos sociales más débiles (art. 2o., art. 3o., art. 27, art. 73, fracciones VII, VIII, IX y X, art. 123, art. 131), pudiendo actuar en contra de los actos que considere antisociales como: “la concentración o acaparamiento de artículos de consumo necesario con la intención de encarecerlos”.⁵ Está facultado asimismo para combatir “los actos y procedimientos que eviten o tiendan a evitar la libre concurrencia en la producción, industria, comercio o servicios al público; o el acuerdo o combinación de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, que pretenda evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y en general a impedir todo lo que constituye una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social”.⁶

Con análogo propósito,⁷ establece que el Estado está facultado para reglamentar y aún prohibir la circulación de productos que afecten al consumidor o en su caso, al proceso industrial del país.

De acuerdo con la problemática que intentaba resolver, la Carta de Querétaro concibió a la reforma agraria como un proceso que debía ir más allá del simple reparto de tierras, previendo también el impulso a los

⁴ Artículo 27 Constitucional, segundo párrafo.

⁵ Artículo 28 Constitucional.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Artículo 131 Constitucional.

sistemas de riego y el establecimiento de organismos de crédito y seguro para desarrollar las actividades básicas, así como la prestación de asistencia técnica y la creación de condiciones favorables para la comercialización de los productos agropecuarios.⁸

Prescribió que el Congreso de la Unión expediría las leyes que debían regir las relaciones contractuales laborales, señalando en el propio texto constitucional —contra la opinión de juristas ortodoxos— las condicionantes mínimas de protección y los márgenes máximos de obligación para los trabajadores; puso énfasis en aquellas que buscaban conservar y mejorar las condiciones de vida para el obrero, haciéndole partícipe de los beneficios económicos de la empresa; otorgó el derecho de asociación que antes estaba proscrito, y dio obligatoriedad a los beneficios de la seguridad social. En esta medida, se le dio al Estado la capacidad de intervenir en las relaciones laborales, que hasta entonces se consideraron del exclusivo ámbito privado. Se le impusieron también atribuciones de servicio público y seguridad social como la salubridad general y la educación nacional, a la que se dio carácter obligatorio para los menores de 15 años, y gratuidad cuando ésta corra a cargo del Estado.

De esta manera, el nuevo *proyecto de Nación* que se originó con la Revolución de 1910, abandonó el concepto tradicional de *Estado-gendarme*, atribuyéndole características de *Estado agente-de-cambio*, o *Estado-intervencionista* o, como lo denominan algunos tratadistas, *Estado de servicio o de bienestar*; dándole para ello toda la capacidad política necesaria para cumplir sus nuevos propósitos. Esta nueva concepción demandaba, por su parte, una instrumentación jurídico-administrativa —garante de la conexión de medios a fines— que permitiera la creación de los mecanismos institucionales o administrativos que requeriría el nuevo Estado para cumplir sus objetivos. Una de las características de esta nueva concepción es el estilo *presidencialista* de Gobierno, en el cual el Presidente de la República cuenta con amplias facultades de ejecución y reglamentación, lo que explica las variadas estrategias que ha podido adoptar el gobierno en los distintos períodos postrevolucionarios.

“Para el despacho de los negocios del orden administrativo”, el Ejecutivo Federal ha contado con las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos que le ha determinado el Congreso en las sucesivas leyes de Secretarías y Departamentos de Estado.⁹ (Gráfica 10). El número de estas dependencias aumentó de 9 a 18 en los últimos 50 años. También, y

⁸ Véase: Alejo, Francisco Javier. *La Política Fiscal en el Desarrollo Económico de México*, pp. 83-145 de *Crecimiento o Desarrollo Económico*, Setsetentas No. 4, T. I., edit. por M. Wionczek, 1971, así como Flores Caballero, Romeo, *Esquema para la Historia del Desarrollo Económico de México*, Conferencia Mimeo, 1971.

⁹ Artículo 90 Constitucional.

con el fin de dar cumplimiento a facultades específicas —particularmente de aquellas que tendían a la afirmación de la Nación mexicana a través de la nacionalización de sus recursos básicos y a la ampliación de la influencia del Estado en la economía— el Ejecutivo ha recurrido, según las necesidades lo han ido demandando, a la creación de organismos descentralizados y empresas de participación estatal. (Gráfica 11).

Se señaló también, en el propio texto Constitucional, la posibilidad de hacer adiciones y reformas a la Constitución a través del proceso jurídico que se conoce como *el constituyente permanente*, y que ha permitido dar respuestas rápidas y flexibles a la cambiante circunstancia nacional e internacional de los últimos 50 años.

Dentro de este contexto, queda claro que el Estado Mexicano tiene una amplia capacidad política *potencial*, apuntalada por una ideología que implica no solamente la *distribución del poder político*, sino también *el fomento y distribución de la riqueza nacional*. Esto es lo que se quiere expresar cuando el artículo 3o. de la Constitución define a la democracia “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el *constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo*”.

1.4 EVOLUCION HISTORICA DE LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA INSTITUCIONALIZADA A PARTIR DE LA CARTA CONSTITUCIONAL DE 1917.

Si bien la intervención del Estado Mexicano como agente responsable del desarrollo económico y social se estableció *formalmente* en la Carta de 1917, el ejercicio real, histórico, de esta capacidad potencial ha dependido tanto de factores políticos como económicos, internos y externos, que le han llevado a dictar —en cada época— medidas coyunturales y no siempre congruentes para la realización de reformas en materia agraria y laboral, así como para la creación o mejoramiento de instrumentos de política fiscal, monetaria o crediticia, o para el establecimiento de políticas de estímulo a las inversiones y al comercio. Todo esto, como hemos dicho, de acuerdo con las distintas coyunturas que le ha planteado el contexto nacional e internacional durante los últimos cincuenta años.¹⁰

Se puede advertir que el crecimiento del Sector Central (Secretarías y Departamentos) se presenta en una progresión aritmética, fundamentalmente como resultado de la bipartición o subdivisión de funciones, como consecuencia del aumento y complejidad creciente de las atribuciones co-

¹⁰ Véase Alejo, Francisco Javier, Estrategia del Desarrollo Económico de México 1920-1970. Tesis Profesional. U.N.A.M.

rrespondientes al logro de los objetivos nacionales emanados de la Revolución de 1910. El ejercicio de las nuevas atribuciones generó diversos reajustes; el último de los cuales se remonta a 1958, fecha de la última Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Ya se señaló que el Gobierno Federal no sólo cumple con sus atribuciones a través de sus órganos centrales. Principalmente a partir de 1925, ha recurrido también a la creación de organismos descentralizados y empresas de participación estatal (Banco de México, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, etc.), sobre todo para el cumplimiento de sus atribuciones de promotor del desarrollo y garante de la justicia social. Es cierto que ya desde 1832 podemos encontrar antecedentes de estas entidades públicas, pero no es sino hasta la tercera década del siglo actual que este sector comienza a crecer en progresión exponencial. (Gráfica 12).

1.4.1 1917-1921

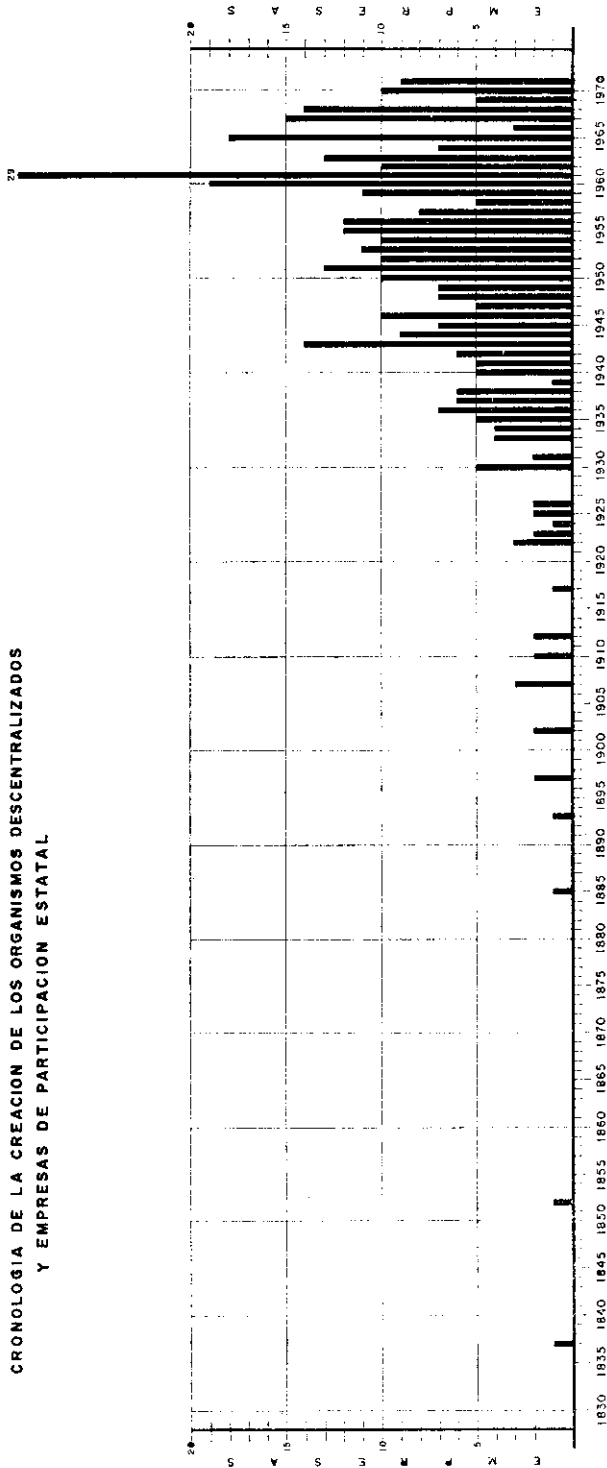
Para efectos del desarrollo de este estudio, proponemos convencionalmente como primer período posrevolucionario el transcurrido de 1917 a 1921. Se le podría caracterizar por su gran turbulencia y por ser en este momento cuando se definió la facción revolucionaria que se encargaría de ejercer el poder bajo los auspicios del nuevo documento constitucional. Durante este período, Venustiano Carranza creó los primeros departamentos administrativos que operaron diferenciados de las Secretarías de Estado, uno encargado de los Establecimientos Fabriles y Militares, otro de Aprovechamientos Generales, uno más encargado de la Contraloría de la Federación, el Universitario y de Bellas Artes y, transitoriamente, el de Justicia.

En este lapso se intentaron, asimismo, algunas acciones orientadas a restituir la vigencia de la división de poderes, que tendía a atenuarse. Desapareció la Secretaría de Justicia para conservar dentro del Ejecutivo a la Procuraduría General de la Nación, como Ministerio Público, entregando al Poder Judicial los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito y a las autoridades locales la impartición de la justicia menor y de paz. La educación primaria y secundaria se encomendó en forma directa a los Ayuntamientos locales, conservando como responsabilidad federal únicamente la educación superior, que sería impartida por el Departamento Universitario y de Bellas Artes, bajo la dirección del Rector de la Universidad.

CREACION DE ORGANISMOS Y EMPRESAS POR PERIODOS
CONVENCIONALES

<i>Periodos:</i>	<i>Empresas de Participación Estatal:</i>	<i>Organismos Descentralizados:</i>	<i>Total:</i>
1917 - 1921	2		2
1921 - 1930	8	2	10
1930 - 1933	6		6
1934 - 1940	29	10	39
1940 - 1945	37	14	51
1945 - 1950	30	20	50
1950 - 1959	65	36	101
1960 - 1970	105	27	132
1970 a la fecha (Nov. 1972)	13	15	28
	295	124	419

**CRONOLOGIA DE LA CREACION DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS
Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL**



GRAFICA 12

1.4.2 1921-1930

Un segundo período convencional comprendería, *grosso modo*, de 1921 a 1930 y podría caracterizarse como una etapa que, sucediendo inmediatamente a la de la lucha faccional entre los antiguos grupos revolucionarios, tuvo que enfrentar por ello numerosos elementos de descontento y tensiones centrífugas. En consecuencia, el esfuerzo o respuesta gubernamental se orientó fundamentalmente a la pacificación del país y al logro de la estabilidad política y económica. Como es natural a toda época de victoria revolucionaria, la inestabilidad se originaba fundamentalmente en las *demandas*, sobre todo de participación política, de diversos grupos insatisfechos. En consecuencia, fue necesario hacer frente a la expresión violenta de intereses conflictivos, producto del incipiente ajuste de las diversas corrientes existentes, que se expresaron principalmente en las revueltas de 1920, 1923, 1927, 1929 y la llamada rebelión “de los cristeros”. Durante esa época, los esfuerzos de participación del país culminaron, en lo político, con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), que procuró la transferencia de la lucha de los intereses faccionales y regionales al seno del partido, buscando la creación de mecanismos para resolverlos, en un intento de sustituir las armas por la negociación, la disuación y el compromiso basado en un interés nacional más amplio.

En el frente económico se imponía la necesidad de poner orden¹¹ y generar los recursos mínimos necesarios para el desarrollo del país. Con tales finalidades se subrayó la competencia del Estado en materia de política fiscal y monetaria, dando lugar a la creación de la Comisión Monetaria, y posteriormente a la del Banco de México, en 1925. Igualmente se patentizó la necesidad de restaurar, mejorar y extender la red caminera en el país, así como la infraestructura hidráulica, a la par que con ella se propiciaba el desarrollo de una tecnología nacional para la construcción de obras de ese calibre. Con esta intención se instituyeron la Comisión Nacional de Caminos y la Comisión Nacional de Irrigación, así como las Juntas Federales de Mejoras Materiales y las Juntas de Caminos. Se aprobó, durante ese período, la primera Ley del Petróleo que vino a instrumentar, aunque tímidamente, el derecho del Estado sobre los recursos del subsuelo. También en materia de energéticos se reguló la industria eléctrica mediante una ley federal. Por su parte, los crecientes requerimientos del campo y el mandato del artículo 27, originaron la creación de un nuevo departamento administrativo, el Agrario, así como del Banco Nacional de Crédito Agrícola. Asimismo, la necesidad de una tecnología aplicada a las demandas na-

¹¹ Basta recordar, al respecto, que buena parte de las facciones revolucionarias emitía su propia moneda.

cionales propició el establecimiento de un órgano estatal promotor de la investigación científica, de escuelas normales rurales y de escuelas *tipo* de iniciación tecnológica.

Se inició asimismo la atención de la salubridad pública, creándose otro departamento administrativo para encargarse de esta importante función. Se creó también la Dirección de Pensiones en 1925. Por su parte, se estableció el Departamento del Presupuesto, directamente bajo el Titular del Ejecutivo, y así funcionó, sin ser recogido por la Ley de Secretarías, de 1928 a 1932.

1.4.3 1930-1933

Un tercer período podría establecerse entre los años de 1930 y 1933 y estaría caracterizado por la presencia de la crisis económica mundial que comprendió de 1929 a 1933 y cuyos efectos se proyectaron consecuentemente a nuestro país. En esta época nuestra economía era fundamentalmente de exportación y dependía en buena medida de la demanda internacional de nuestros productos, que eran principalmente minerales e hidrocarburos. Se había padecido anteriormente la crisis del mercado de la plata, pero, en términos generales, puede decirse que la demanda de nuestros productos exportables, hasta la primera guerra mundial, se comportó en forma bastante dinámica. Sin embargo, al término del período bélico, el centro de la expansión del capitalismo mundial se desplazó de Europa a los Estados Unidos de Norteamérica y la demanda internacional de materias primas se volvió menos intensa, ya que la economía norteamericana, por sus grandes reservas naturales, requería menos importaciones que la británica.

Con la *Gran Depresión*, las exportaciones del país llegaron a un nivel de alrededor de la mitad del promedio que alcanzaron entre 1919-1928, evidenciándose con ello la enorme dependencia de nuestra economía frente a la demanda externa. Esto llevó a considerar indispensable la industrialización del país a la brevedad posible, con la idea de sustituir importaciones y ampliar el mercado interno, como la vía más segura para construir una economía nacional menos dependiente del exterior y que respondiera así a los objetivos consignados en el proyecto de Nación de 1917. Por ello, en 1931, se promulgó el Código del Trabajo y, con el propósito de asegurar su aplicación, se estableció un nuevo departamento administrativo, el del Trabajo, desprendiendo sus funciones de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.

Con la idea de orientar y coordinar los esfuerzos del Estado en torno del desarrollo económico y social se estableció la primera Ley de Planifi-

cación y al mismo tiempo se fortalecieron las facultades del Banco de México, a través de la aprobación de las leyes bancarias de 1931 a 1932. En 1933, para coadyuvar en los planes de desarrollo del gobierno, se estableció el Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas y se instituyó la Nacional Financiera como *banco de desarrollo*. Esta institución, conjuntamente con el Banco de México, habría de impulsar a partir del período siguiente, buena parte de la expansión de nuestra economía, constituyendo así las piedras angulares del financiamiento del desarrollo económico del país.

Al final de este cuatrienio, se establecieron las bases para la organización y funcionamiento del servicio civil (los servidores públicos), ya que este sector no había sido contemplado en la ley federal del trabajo de 1931.

1.4.4 1934-1940

Una vez logradas la pacificación del país y el mínimo necesario de cohesión política, concebida en términos de *posibilidad real de sucesión pacífica del poder*, se entra a un cuarto período —de 1934 a 1940— que se caracterizó por la adopción de una estrategia que pretendía dar sentido y contenido al papel asignado al Estado para modernizar socialmente al país. La natural presión social, manifestada a través de las diversas instituciones existentes, aunada a los efectos de la *Gran Depresión*, hacían patente en esos momentos la necesidad de un liderazgo de acentuado contenido social.

Las *tensiones* que en ese momento enfrentaba el Estado ya no eran sólo las derivadas de las viejas demandas de los caudillos militares —y otros grupos que habían procurado diluirse dentro del marco del PNR—, sino también las producidas por los incipientes procesos de la industrialización, la agricultura y los servicios, como consecuencia de los cambios generados por la revolución en sus primeros 20 años; estas tendencias, por su parte, hacían más complejo el panorama socio-político al que tenía que responder el Gobierno.

El General Lázaro Cárdenas llegó al poder como el primer Presidente que gobernaría durante seis años, con un vasto *programa formal* estructurado en el Plan Sexenal, el primero con que contó un gobierno postrevolucionario.

Durante su gestión presidencial, Cárdenas buscó el establecimiento de los instrumentos legales y los mecanismos institucionales que, a nivel nacional y en forma coherente, fuesen capaces de coordinar y transmitir las *demandas y aspiraciones* de los grupos sociales que surgían en el proceso revolucionario. A fin de evitar que tensiones incomprensibles o ignoradas

alcanzasen peligrosos grados de inestabilidad para el Estado, Cárdenas actuó siguiendo dos líneas complementarias: por una parte, promovió que ningún grupo activo dentro de la economía fuese desatendido, y por otra, coadyuvó al fortalecimiento de los grupos relativamente más débiles.

En esa época la heterogénea Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) dio paso a la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), organización que perseguía, en sus orígenes, el saneamiento del movimiento sindical. Asimismo las diferencias de intereses y necesidades entre obreros y campesinos ejidatarios —estos últimos, en aumento a medida que progresaba el reparto de tierras— condujeron a la creación, en marzo de 1938, de la Confederación Nacional Campesina (CNC), basada en las ligas agrarias estatales. Asimismo se favoreció el nacimiento de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), y en 1936, se creó, por ley, la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO), que incluyó tanto a comerciantes como a industriales, con fines de representación y negociación frente al gobierno.

La creación y organización de nuevos grupos de interés no sólo respondió a una necesidad política; sino, lo que es de mayor importancia todavía, a un imperativo de desarrollo económico. Todos los esfuerzos anteriores en este sentido, aunque mínimos, se habían enfrentado a la ausencia de consolidación definitiva del sistema político, a un grado tal, que se pensó que ya se habían abandonado numerosos programas de progreso social y económico que eran la base misma del nuevo proyecto de Nación.

En el frente económico, el reto era también considerable. En este aspecto, al igual que en el político en los años precedentes, se pensó que había llegado el momento de *instrumentar una intervención más directa del Estado en la promoción del desarrollo*. La producción agrícola alcanzaba ya un rango de primera importancia, sobre todo por la creciente demanda de índole interna que se generó con la Revolución. Sin embargo, fuera de muy reducidos sectores agrícolas, el campo carecía todavía de un sistema que facilitase el crédito y el financiamiento. Con la idea de asistir a aquel sector agrícola, más débil —y en rápido crecimiento debido a la Reforma Agraria— se crearon, en 1935, el Banco Nacional de Crédito Ejidal y, en 1936, los Almacenes Nacionales de Depósito. Se reforzaron, asimismo, las labores del Departamento Agrario a fin de respaldar los planes de la creciente Reforma Agraria, la que, a través de una extensiva distribución de la tierra, quebraría la espina dorsal del modo de explotación agrícola tradicional —el latifundio— cuyas características económicas y sociales representaban un serio obstáculo a la modernización del país. Se creó también el Departamento Forestal de Caza y Pesca, que pretendió llevar a cabo la defensa de los recursos naturales renovables del país.

Se dio énfasis al movimiento cooperativo como un instrumento de liberación agraria y obrera en un contexto de lucha de clases. Con esta intención, al reorganizarse la Secretaría de la Economía Nacional, se estableció una nueva dirección, dedicada a promover y auxiliar a las cooperativas. De igual manera, con la creación del Banco de Fomento Cooperativo, se propició el surgimiento de un número considerable de sociedades cooperativas, algunas de las cuales serían de participación estatal, como las de los ingenios azucareros.

Por su parte, la industria precisaba de obras de infraestructura básica y requería de apoyo financiero y de un insumo seguro de energéticos. A ello obedeció que, en esa época NAFINSA y el Banco de México adquirieran la verdadera importancia que se les había atribuido jurídicamente, y que se instituyera la Comisión Federal de Electricidad, con facultades para generar y distribuir energía eléctrica con visión de conjunto. Aprovechando la coyuntura histórica, se expropió el petróleo, que se encontraba en manos de empresas extranjeras, se le nacionalizó y, como consecuencia, se creó Petróleos Mexicanos como organismo descentralizado.

El interés por el comercio exterior se manifestó también en la integración, dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de la primera Comisión dedicada a promoverlo, así como con la creación del Banco Nacional de Comercio Exterior.

Por lo que se refiere a las comunicaciones, una vez operada la expropiación de los bienes de la Compañía de los Ferrocarriles Nacionales de México, se creó¹² un nuevo Departamento Administrativo: el Departamento de Ferrocarriles Nacionales de México,¹³ cuya existencia quedó subordinada a la conclusión de los arreglos entre el Gobierno Federal y el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República para que éste quedara encargado de la explotación de las líneas férreas del país. Habiéndose concluido dichos arreglos, se creó,¹⁴ “con el carácter de corporación pública descentralizada del Gobierno Federal, la Administración Obrera de los Ferrocarriles Nacionales de México”, con personalidad jurídica y patrimonio propios (Arts. 1o. y 2o.). Sin embargo, la Ley de 31 de diciembre de 1940 vino a derogar la anterior y moderar la descentralización que en ella se consignaba, estableciendo, con el carácter de corporación pública descentralizada, la Administración de los Ferrocarriles que en la actualidad se conoce como “Ferrocarriles Nacionales de México”.¹⁵

¹² Acuerdo presidencial de 23 de junio de 1937 y por reforma a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

¹³ Decreto de 25 de junio de 1937.

¹⁴ Ley de 23 de abril de 1938, publicada en el Diario Oficial el día 30 del mismo mes.

¹⁵ Ley de 30 de diciembre de 1948, reformada en sus artículos 5o. y 6o. por Decreto de 20 de

Se creó un nuevo Departamento, el de Marina Nacional separando dichas funciones de la Secretaría de la Defensa Nacional, con la idea de encargarle la promoción del desarrollo portuario, de la marina mercante y de la pesca.

Por lo que se refiere a la atención de los aspectos de bienestar social, se crearon tres departamentos más, el de Educación Física; el de Asuntos Indígenas —que se encargaría de integrar a la Nación los núcleos indígenas marginados— y el de Asistencia Social Infantil —que en diciembre de 1937, se convirtió en Secretaría de Asistencia Pública—. A este último se encomendó también la construcción y habilitación de hospitales y casas de cuna.

El 5 de diciembre de 1938, se expidió el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, para asimilar, en términos generales, las condiciones del trabajo burocrático a las de la legislación laboral común.

Para acrecentar y defender el patrimonio cultural, se creó el Instituto Nacional de Antropología e Historia; y con la pretensión de combatir a los monopolios de papel periódico y tener un mayor control sobre este recurso, se estableció la Productora e Importadora de Papel, S. A. Se crearon, en total, durante este período, 23 nuevos organismos descentralizados y empresas de participación estatal. En esa época se llevó a cabo una centralización de las funciones de apoyo administrativo, suprimiéndose los Departamentos Administrativos que, como se dijo, se crearon para encargarse de proporcionar servicios comunes a otras dependencias. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público reabsorbió así, en 1934, el Departamento de Contraloría y en 1935 el de Aprovisionamientos Generales. La Secretaría de la Economía Nacional absorbió por su parte las atribuciones del Departamento de Estadística y, la de la Defensa Nacional, las del Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares.

1.4.5 1940-1945

Un quinto período puede señalarse de los años 1940 a 1945 ya que, a principios de la década de los cuarenta, los factores que delimitaban la realidad sobre la cual se había actuado hasta entonces, cambiaron drásticamente al desatarse la Segunda Guerra Mundial. Ello alteró las opciones abiertas al sistema político mexicano, sobre todo por lo que se refería a la política económica.

El conflicto bélico trajo consigo una gran demanda de exportaciones —tanto de materias primas como de productos manufacturados— sin pre-

cedente en la historia del comercio internacional mexicano. A ello se agregaron otros factores tales como los avances ya realizados en materia de política económica y social, la existencia de inversionistas actuales y potenciales merced a las trabas con que se encontró la movilización de los capitales en los países altamente desarrollados durante la época de la guerra y debido, también, al flujo de inmigrantes y refugiados que llegaban capacitados en diversos oficios, además de que algunos de ellos eran poseedores de capital y tecnología avanzada. La coyuntura que entonces se presentó parecía recomendar un esfuerzo sustancial hacia la industrialización del país.

La respuesta del Gobierno frente a esta coyuntura externa se orientó, por un lado, *a permitir y propiciar el máximo aprovechamiento, por parte del sector privado, de las oportunidades que la situación internacional le ofrecía*. Esta estrategia implicaba, si no una retracción del papel activo del Estado, sí una actividad fundamentalmente de *conservación* de los logros alcanzados hasta entonces, sobre todo en lo que se refería a las reivindicaciones sociales de los grupos más necesitados.

El sector público continuó invirtiendo grandes sumas, orientadas, sobre todo, a consolidar las posiciones ya ganadas en el petróleo y los ferrocarriles.¹⁶ La organización central sufrió pocos cambios; la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad Pública se fusionaron en una sola Secretaría —la de Salubridad y Asistencia—, mientras que el Departamento de Marina adquirió la categoría de Secretaría de Estado.

La situación de emergencia planteó una creciente preocupación por la posible enajenación de industrias clave a extranjeros con cuyos países se estaba en conflicto. Tal es el origen de la primera reglamentación sobre este campo, en 1944, la cual permitió señalar las actividades en las que se requeriría un mínimo de 51% de acciones en manos nacionales, so pena de nacionalización. También de entonces datan los primeros antecedentes de regulación específica de las atribuciones del Ejecutivo en materia económica.¹⁷

Es importante hacer notar que en este período, el Estado llevó a cabo sus primeras inversiones en el sector manufacturero. Fue entonces cuando se empezó a participar en la industria pesada con Altos Hornos de México, S. A., Fundiciones de Hierro y Acero, S. A., Aceros Esmaltados, S. A.,

¹⁶ En este período se inicia la contratación de créditos con el exterior (suspendida desde la Revolución) para apoyar el financiamiento de obras de infraestructura, básicamente comunicaciones, transportes, irrigación y energéticos. Tal apertura se debe a que México fue considerado un país geográficamente estratégico en la contienda bélica.

¹⁷ Véase Carrillo Castro, Alejandro. *La Regulación Jurídica de las Inversiones Extranjeras*, Tesis Profesional, UNAM, México, 1965.

Máquinas-Herramientas, S. A. e Industria Eléctrica Mexicana, S. A. de C. V. Se crearon nuevas industrias de Estado como Sosa Texcoco, S. A., Beneficios Mexicanos del Café y Guanos y Fertilizantes, entre otras. También se dio un fuerte apoyo a la industria cinematográfica con la creación del Banco Nacional Cinematográfico y los Estudios Churubusco-Azteca.

Por lo que respecta al sector de bienestar social, se establecieron: en 1943 el Instituto Mexicano del Seguro Social; en 1944, el Comité Federal de Construcción de Escuelas, el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, la Compañía Nacional Distribuidora y Reguladora (NADIRSA), así como diversos institutos de investigación médica especializada.

4.6 1945-1950

La conclusión de la Guerra Mundial marcó el inicio de una nueva coyuntura para México que se podría enmarcar de 1945 a 1950. Por una parte, se confrontó una disminución del aliciente externo y, por otra, efectos de incidencia interna derivados del conflicto bélico —tales como la salida de algunos capitales refugiados y el consumo diferido por cinco años de austeridad forzada— crearon desequilibrios económicos marcados.

El problema inmediato que enfrentaba el sistema en el aspecto económico, consistía en determinar la manera más adecuada de continuar el ritmo de industrialización. Si bien se podían aprovechar ciertas capacidades marginales —tales como la reserva de divisas acumuladas durante la guerra— resultaba obvia la necesidad de una política para enfrentar las contingencias de su agotamiento. Para tal efecto se optó por aligerar las restricciones al crédito que hasta entonces había aplicado el Banco de México, cuidándose, al mismo tiempo, de no imponer obstáculos a la importación de productos básicos y capitales útiles, con lo cual se buscaba *contribuir a elevar la inversión del sector privado*.

Paralelamente, se iniciaron grandes inversiones públicas en caminos, puertos, turismo, irrigación, agricultura comercial —fundamentalmente en el norte del país (algodón)— así como en ferrocarriles y producción de energía eléctrica y petróleo. Medidas todas encaminadas a *proporcionar alicientes al inversionista y buscando consolidar un sector industrial que no tenía aún suficiente articulación*.

Las condiciones de los mercados internacionales que habían permitido a México aumentar el volumen de sus exportaciones durante la guerra, se invirtieron sustancialmente. El aumento de las importaciones y la disminución de las exportaciones —aunado a la suspensión del envío de divisas

por parte de los “braceros”¹⁸ y a la terminación de la entrada de capitales refugiados— ocasionó un serio desequilibrio en la balanza de pagos.

Buscando dar mayor énfasis a la necesidad de encauzar el crédito hacia la agricultura y la industria, se expidió la nueva Ley de Instituciones Generales de Crédito para hacer más efectiva su intervención en el mercado de valores y se modificó la Ley Orgánica del Banco de México.

La política financiera del gobierno se enfrentaba a problemas cada vez más graves de alza de precios, de aumento continuo de la circulación monetaria y de inestabilidad del comercio exterior. Por esta razón, se consideró conveniente que aumentara la participación de los recursos propios del gobierno en el financiamiento de las obras públicas. La política monetaria pretendía mantener la estabilidad de la moneda y el tipo de cambio. En este sentido, se orientó el crédito hacia el mediano y largo plazos sacándolo de los canales especulativos.

La participación del sector público en la economía nacional se fortalecía a medida que aumentaba el gasto público. Se procuró, sin embargo, que su aumento no afectara el equilibrio de las finanzas públicas y fue con este propósito que se optó por mantener el gasto corriente —que en buena medida era el soporte de la política de bienestar social— en el límite de lo indispensable.

Para poder cumplir con los planes de desarrollo, el gobierno federal se asignó el papel principal en la captación de ingresos. Sin embargo, el sistema tributario mexicano no era lo suficientemente flexible para adaptarse a la nueva política de gobierno. La estructura fiscal se basaba en prácticas obsoletas, lo cual provocaba que la base de la recaudación se hiciera a través de impuestos indirectos. Esta situación se reflejaba también en las Tesorerías de los Estados y los municipios del país.¹⁹ A pesar de esto, los ingresos públicos en la década de 1940 a 1949 crecieron en 3,035 millones de pesos, lo que representaba un aumento de 414.1% en términos relativos. Este incremento, sin embargo, no fue suficiente para mantener los planes de desarrollo. Los egresos crecieron más que los ingresos y, en consecuencia, el gobierno se vio obligado a recurrir en mayor medida al crédito interno y externo.

El déficit del sector público persistió durante todo el período, haciéndose más crítico en 1942, 1945, 1947 y 1948. Las variaciones no siguieron una tendencia definida, puesto que los años de mayor déficit se presentaron en la época de la guerra y un año antes de la devaluación de 1948-

¹⁸ Los trabajadores migratorios que temporalmente se desplazan a los Estados Unidos de Norteamérica.

¹⁹ Datos y conclusiones basados en Alejo, F. Javier, *Estrategia del Desarrollo Económico de México en 1920-1970*, Tesis Profesional, UNAM, México, 1970, y *La Política Fiscal en el Desarrollo Económico de México*. (ibid).

1949. En 1947, por ejemplo, el déficit fue de 401 millones de pesos mientras que en 1949, los ingresos y los gastos estuvieron casi nivelados. Esta política, basada en la recurrencia del gobierno mexicano al financiamiento a través de empréstitos, contribuyó durante la década de 1940 a 1950 a generar y sostener un proceso de desarrollo inflacionario.

El monto de la inversión pública, así financiada durante la década de 1940 a 1950, se orientó fundamentalmente a favorecer los sectores de comunicaciones y transportes, irrigación, ferrocarriles y petróleos. El gasto corriente, por su parte, se destinó a mantener los servicios sociales y asistenciales, la salubridad y la educación.

En 1946, se reformó la Ley de Secretarías de Estado. Se crearon, la Secretaría de Recursos Hidráulicos con la mira de elevar la eficiencia en la administración de los distritos de riego, y la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, con la idea de racionalizar y controlar las adquisiciones y los contratos de obra pública. Esta dependencia fue facultada asimismo para realizar estudios y sugerir medidas tendientes al mejoramiento de la administración pública en general. Finalmente, buscando elevar el total de la productividad del ya complejo aparato administrativo descentralizado —que había ido creciendo por agregación, coyunturalmente, y que no contaba con un medio adecuado de control— se expidió en 1947 la primera Ley para el Control de Organismos Descentralizados. Por su parte, y con el fin de mejorar las prestaciones a los miembros del Ejército Nacional se creó, en 1946, el Banco Nacional del Ejército y la Armada.

Este panorama económico, junto a las presiones sociales cuya solución se pospuso por varios años, agravadas por la inflación, fue determinante para plantear una nueva estrategia en el período 1950-1960, conocida como de *crecimiento económico equilibrado*, que postulaba la importancia de promover tanto el desarrollo de la industria como el de la agricultura.

1.4.7 1950-1959

Pese a un corto paréntesis de expectativas favorables para la economía mexicana—producido por la Guerra de Corea—, el período de 1950 a 1959 se caracterizó, sobre todo en la primera mitad de la década, por las presiones inflacionarias que se intensificaron al tiempo que continuaron reduciéndose las oportunidades de exportación. Esta situación hizo crisis en 1954, ocasionando la devaluación del peso frente al dólar, de \$8.65 a \$12.50, paridad que se mantiene hasta la fecha. Con esta devaluación, se logró situar momentáneamente los productos agrícolas de México en mejores condiciones de competir en el extranjero. Esto significó un aumento de divisas

y una mayor captación fiscal por impuestos a la exportación. Pero en forma paralela se acentuaba otro proceso, consistente en la alteración negativa, para los países en desarrollo, de la relación de intercambio —precios cada vez más bajos por los productos que se exportan y precios cada vez más altos por los que se importan— para algunos productos mexicanos, fundamentalmente el café.

El efecto interno no se hizo esperar, y entre 1954 y 1955 se desató un aumento de precios que afectó a los sectores de bajos recursos. Como respuesta a la necesidad de incrementar el poder de compra popular, se pensó que éste debía buscarse, no sólo por medio de aumentos de salarios —que en última instancia agravarían el proceso inflacionario— sino a través de un aumento de los beneficios sociales a cargo del Estado.

La política de bienestar social se orientó a realizar transferencias a sectores no privilegiados a través de la seguridad social —por medio del Instituto Mexicano del Seguro Social y con la creación del Instituto de Seguridad y Servicio Social a los Trabajadores del Estado y la Dirección de Pensiones Militares— la educación, las políticas de control de crédito y de precios y la intervención directa en el mercado de productos, a través de la Compañía Exportadora e Importadora de México, S. A. (CEIMSA) —que ocupó el lugar de la Nacional Distribuidora y Reguladora—.

Sin embargo, esta estrategia, que intentaba responder a las circunstancias del momento, si bien permitió un crecimiento de la producción interna, provocó sin embargo *la agudización, a la larga, de los problemas distributivos y de empleo*, marginando con ello a importantes sectores de la población. La tasa de crecimiento del gasto público sufrió una contracción. Por su parte, el grueso de la inversión del Estado se canalizó a los renglones de educación, irrigación, ferrocarriles (construcción de carros), energía eléctrica, petróleo y ensamblado de automóviles y camiones.

Al mismo tiempo, para llevar a cabo su política de crecimiento económico, el Estado continuó echando mano de los mecanismos institucionales previamente creados, orientándolos con vistas a consolidar a la industria, vía insumos baratos, infraestructura requerida y apoyo a la sustitución de importaciones. Se reestructuró Petróleos Mexicanos (PEMEX); la Comisión Federal de Electricidad adquirió una importancia de primer orden. Por su parte la nueva Secretaría de Recursos Hidráulicos con la colaboración de la de Comunicaciones y Obras Públicas, continuó estimulando la producción en los distritos de riego, que adquirieron gran importancia merced a los esfuerzos anteriormente realizados en materia de irrigación. Se continuaron los proyectos tentativos de desarrollo regional, ahora con la Comisión del Papaloapan.

Por su parte, el Banco de México, Nacional Financiera (NAFINSA) y el Banco Nacional de Comercio Exterior iniciaron una activa búsqueda de

créditos en el exterior. Es en esta época que, como resultado de las tareas encomendadas a NAFINSA, el Estado adquirió participación, tanto mayoritaria como minoritaria, en numerosas empresas manufactureras nacionales, algunas de las cuales habían fracasado en manos de la iniciativa privada, todo esto como parte de una política de desarrollo económico y de empleo. Asimismo, la producción de Altos Hornos y de Guanos y Fertilizantes aumentó sensiblemente gracias a sustanciosas inversiones. Se establecieron también empresas hoteleras estatales, como la Operadora de Hoteles, S. A. y el Hotel Club de Pesca, S. A. y por lo que toca a los transportes, la empresa Aeronaves de México pasó a ser de participación estatal.

Sin embargo, el proteccionismo industrial ilimitado y poco selectivo contribuyó a crear una industria con altos costos, de escasa eficiencia, de bajos salarios y, por lo mismo, con un alto costo social y político a largo plazo. Por la misma razón, el comercio exterior empezó a enfrentar también una baja competitividad de nuestros productos manufacturados con respecto de los extranjeros.

1.4.8 1960-1970

Un nuevo período puede considerarse de los años de 1959 a 1970. Para 1959, el Gobierno se enfrentaba, en lo económico, a una *estructura productiva dinámica* resultante del ciclo de *inflación-devaluación-inflación* anteriormente descrito.

El ahorro interno —forzoso merced a dicho proceso— logró un pequeño aumento que, sin embargo, no permitía financiar adecuadamente la inversión pública requerida. El Gobierno consideró entonces la alternativa de recurrir a la elevación de los impuestos o buscar empréstitos en el extranjero, si habría de mantenerse o mejorarse el ritmo de desarrollo alcanzado en la década anterior, pero controlando la tasa de inflación.

En este sentido, la alternativa más conveniente parecía ser una inmediata reforma fiscal, tomando en cuenta que el endeudamiento interno y externo acarrearía consecuencias negativas a largo plazo. México contaba y cuenta con una de las cargas fiscales más bajas de los países subdesarrollados. No obstante, debido a la labor realizada por los grupos de presión en su contra, dicha reforma se ejecutó sólo en una escala menor, sin que se afectaran los intereses de los grupos de altos ingresos.

De acuerdo con el Secretario de Hacienda de la época, para salir del círculo vicioso —*inflación-devaluación-inflación*—, era necesario “acelerar selectivamente el gasto” y, a la vez, diseñar políticas apropiadas para encauzar los efectos estabilizadores del crecimiento. Esta política fue descrita por sus autores como de *desarrollo estabilizador*. Se pretendía, por

una parte, aprovechar las propensiones al ahorro de las empresas y de los particulares con el fin de elevar al máximo la inversión, y por la otra, como ya se dijo, aprovechar también, en mayor medida, la capacidad de endeudamiento externo del Gobierno. Por ello, desde el inicio de la década de 1960-1970, la mitad del financiamiento de la inversión fija del gobierno federal se empezó a obtener por medio del endeudamiento interno y externo. En estas condiciones, al crecer el endeudamiento, aumentaba también el servicio de la deuda externa (pago de capital e intereses) lo que reducía el monto de los fondos disponibles para inversión. Esta situación se volvió más crítica a fines de la década, dado que los pagos por el servicio de la deuda externa absorbieron buena parte de las divisas en cuenta corriente, lo que colocó al país en los "límites de seguridad" que señalan los economistas.

Por otra parte, la sustitución de importaciones —que hasta entonces había significado un factor de estímulo importante para nuestra economía— pasó, de una etapa relativamente sencilla de sustitución de bienes de consumo a la etapa más difícil de sustitución de bienes intermedios y de capital. Esto implicaba una mayor demanda de inversión así como una tecnología más compleja y una estructura de mercado más desarrollada.

En materia administrativa se puso cada vez más de manifiesto que el crecimiento institucional del sector público había venido realizándose básicamente *por agregación*, es decir, sin un plan que lo guiase o coordinase globalmente. Entre las casi 300 instituciones estatales y "paraestatales" que había en 1960, era dable encontrar una amplia gama de objetivos, —algunos duplicados y a veces contradictorios entre sí— amén de una gran diversidad de formas de organización, estilos de dirección y anacronismo de métodos y sistemas administrativos. Debido a estas causas, en buena medida, los cambios sexenales de administración se caracterizaban por momentáneas pérdidas de control sobre el complejo sistema administrativo, lo cual se tradujo en una espiral creciente de gastos, sobre todo por parte de las empresas descentralizadas con actividades económicas diversas y con un grado considerable de autonomía.

En septiembre de 1960, el gobierno anunció la *nacionalización*,²⁰ por compra, de las empresas generadoras de energía eléctrica que permanecían en manos extranjeras, con lo que se sentaron las bases para la integración de esa industria.

La situación anteriormente descrita determinó una serie de medidas tendientes a procurar una mejor programación y una mayor coordinación del

²⁰ La figura jurídica de la nacionalización implica que sólo el Estado queda autorizado para explotar el recurso afectado, a diferencia de la mexicanización, que permite hacerlo a inversionistas privados, si son nacionales.

gasto y financiamiento públicos que redundaran en una más completa organicidad de las actividades gubernamentales. Ya a finales de 1958, se había expedido una nueva Ley de Secretarías, que creó la Secretaría de la Presidencia para coordinar la programación y las inversiones públicas, así como para promover mejoras a la maquinaria administrativa; se integró el Comité de importaciones del Sector Público; se impulsó el control de las adquisiciones gubernamentales, encomendando su vigilancia a la nueva Secretaría del Patrimonio Nacional —que sustituyó a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa— y se creó el Departamento de Turismo para regular y fomentar esta importante actividad.

En 1963, se elevó a la categoría constitucional la legislación que protege a los trabajadores al servicio del Estado,²¹ y se señaló como base para la selección y ascenso del personal los *conocimientos* y la *aptitud* en lugar de que sólo se considerase a la antigüedad, la eficiencia y la “posición ideológica”²², como factores escalafonarios.

Buscando una mayor eficacia en el ejercicio de sus funciones, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, fue dividida en dos dependencias, la de Comunicaciones y Transportes y la de Obras Públicas. Se crearon también varios organismos constructores por la vía del fideicomiso estatal, como el Fondo de Operación y Descuento Bancario de la Vivienda (FOVI), que permitió canalizar el financiamiento de la banca privada hacia la construcción de viviendas y también por la vía de la desconcentración administrativa, como la Comisión Constructora y de Ingeniería Sanitaria de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Sin embargo, a lo largo de la década de los sesenta, aumentó el deterioro de las relaciones de intercambio en el comercio exterior. El desarrollo vía industrialización cobró entonces más fuerza que nunca y el Estado canalizó buena parte de sus capacidades a *fomentar la actividad privada en este terreno* utilizando, para ello, no sólo sus facultades en materia monetaria y crediticia, sino también la capacidad económica de las empresas descentralizadas, que *mantuvieron bajos sus precios, a fin de crear los alicientes necesarios para la inversión industrial*. Por su parte, el número de organismos públicos aumentó a más de 600.

El sistema fiscal continuó ofreciendo *mayores alicientes a la capitalización y a la inversión*. Paralelamente, el grueso de la inversión pública se dirigió, en más de un 50%, a las obras de infraestructura (caminos, recursos hidráulicos, transportes y obras urbanas); el 36% se destinó a ener-

²¹ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado b) del artículo 123 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de 28 de diciembre de 1963.

²² Este factor estaba previsto en el Artículo 41 del Estatuto Jurídico de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, expedido el 27 de septiembre de 1938.

géticos (electricidad, petróleo y gas) y sólo un 27% a obras de bienestar social y otros renglones administrativos.

La etapa del llamado *desarrollo estabilizador* se caracterizó, así, por tener como objetivos centrales: mantener la tasa de crecimiento; controlar la inflación; elevar el ahorro voluntario; aumentar la inversión; mejorar la productividad y mantener el tipo de cambio.

Empero, el objetivo de crecimiento económico se logró con el *sacrificio de la gran masa asalariada y con una creciente y peligrosa dependencia externa* y sin aliviar el *déficit comercial* de la balanza de pagos que siguió aumentando considerablemente, lo que ha llevado a la actual administración a plantear una estrategia de desarrollo diferente, que no acepta la validez de las tesis del crecimiento por el crecimiento, si esto se hace en mengua de la justicia social.

1.5 LA ACTUAL ESTRATEGIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Con la mira de obtener una redistribución tanto del poder económico como del político, el actual gobierno ha manifestado su empeño en el desarrollo, con una praxis tendiente a “fortalecer la democracia política, reformar los sistemas educativos, impulsar la ciencia y la tecnología, mejorar la distribución del ingreso, humanizar la vida en los centros urbanos y en las regiones más apartadas, integrar los territorios marginados, modernizar las actividades agropecuarias, aprovechar óptimamente los recursos naturales, continuar mexicanizando la economía, descentralizar la industria y hacerla más eficaz, aumentar la productividad general, hacer más ágil la Administración Pública, incrementar el ahorro nacional y la inversión productiva y a impulsar el comercio exterior”.²³

En conjunto, estas medidas, estos lineamientos y objetivos básicos de política económica y social “responden al deseo de integrar *una nueva estrategia general de desarrollo*, animada a responder a las necesidades actuales de la economía y orientada no sólo a asegurar su crecimiento a largo plazo, sino a corregir el rumbo y las prioridades del proceso de desarrollo mismo. Es claro, además, que esta modificación de la estrategia económica general se plantea, como objetivo central, impulsar al país hacia una nueva fase de desarrollo en la que los beneficios del progreso económico se difundan equitativamente y se traduzcan en aumento de la riqueza efectiva del pueblo; en la que se generen suficientes oportunidades de ocupación remunerativa para una fuerza de trabajo en rápido crecimiento; en la que

²³ ECHEVERRÍA ÁLVAREZ, Luis. *Primer Informe de Gobierno*, 1o. de septiembre de 1971. También ver *Problemas, Objetivos e Instrumentos de Política Económica 1972-1976*, documento de trabajo de la entonces Dirección General de Estudios Económicos de la Secretaría de la Presidencia.

todos los mexicanos tengan acceso a la educación y la salud; en la que el estímulo al ahorro y la inversión privados no equivalga a la insuficiencia de los ingresos públicos ni contribuya al desequilibrio presupuestal; en la que la inversión pública se financie en proporción creciente con los superávits corrientes y dependa menos de los empréstitos internos y externos, deteniendo la carrera del endeudamiento; en la que el equilibrio de las cuentas internacionales del país se base en una estructura sana de las transacciones corrientes y no en las crecientes entradas del capital extranjero; en la que se consiga una estructura productiva competitiva en términos internacionales, que genere una corriente sostenida y creciente de ingresos por exportación; en la que el desarrollo industrial no se consiga al precio de nuevas y crecientes necesidades rígidas de importación de equipo, bienes intermedios y tecnología; en el que, en fin, se cimente la creciente autonomía y control interno del destino económico del país".²⁴

Estos propósitos se sintetizan en tres objetivos globales básicos de política económica y social, que son:

- Crecimiento económico
- Distribución equitativa del ingreso, e
- Independencia externa,

a partir de los cuales "es posible fijar objetivos sectoriales que aseguren la consecución de los primeros".²⁵

Se ha dicho ya que para el logro eficaz de estos objetivos es necesario contar con un mecanismo de administración adecuado. Se ha reconocido también que la actual maquinaria administrativa se estableció para atender otras prioridades y otras demandas, válidas quizá para otras épocas y para otras estrategias de desarrollo. Además, conviene agregar que si bien, en el pasado, en algunos casos se llegaron a tomar en cuenta los diversos problemas particulares relacionados con la creación de cada nueva unidad administrativa, no siempre se atendió a la relación que tenían dichas unidades con la totalidad del sector público. Por tal razón, el crecimiento de la Administración Federal en lo general, ha sido más bien un proceso de agregación coyuntural de secretarías, departamentos, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos y comisiones, que se han mantenido hasta ahora fuera de una programación racional o vin-

²⁴ Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A. México: La Política económica del nuevo gobierno, 1970.

²⁵ Véase Relatoría General de la *Primera Reunión de Unidades de Programación del Sector Público*, edit. por las Direcciones Generales de Estudios Económicos y de Inversiones Públicas de la Secretaría de la Presidencia. 1972, p. 11.

culada a criterios de reforma administrativa permanente y que ha generado una abigarrada red institucional que, en ocasiones, no permite su fácil manejo y coordinación (Gráfica 13).

Este crecimiento desagregado de las instituciones públicas llevó, ya en la década pasada, a plantear algunas medidas fragmentarias de coordinación y racionalización administrativa, tanto por medio de leyes para su control, como a través del establecimiento de mecanismos de coordinación, tales como comités y comisiones intersecretariales y multidependientes.²⁶ Estos nuevos mecanismos no siempre cumplieron con efectividad sus atribuciones y finalmente también proliferaron hasta constituir un nuevo problema de coordinación.²⁷ Para tener una idea del panorama actual de la administración pública, bastaría ver la gráfica 14, que presenta las instituciones existentes, agrupadas convencionalmente en sectores de actividad.²⁸

Por todo lo anterior, ya no se discute la necesidad de realizar un intento serio de reforma administrativa, de fondo y con un criterio integral o macroadministrativo. En el pasado han existido voces que lo han reclamado y gobiernos que han advertido —y aún declarado— su conveniencia y necesidad. Pero hasta ahora no se habían dado, simultáneamente, los requisitos mínimos necesarios para realizarla con éxito o los obstáculos encontrados resultaron demasiado poderosos para salvarlos. Por esta razón, se creyó conveniente destinar el capítulo siguiente al repaso de los principales intentos de racionalización del aparato administrativo público que en el pasado se han planteado en nuestro país, con el fin de conocer algunas de las razones de sus logros o sus fracasos. En esta forma se estará en mejores condiciones de evaluar el actual intento que realiza el Gobierno por desarrollar una administración pública capaz de satisfacer las exigencias del cambio que reclama actualmente nuestra sociedad.

²⁶ Véase Informe de la CAP, loc. cit.

²⁷ Uno de los primeros autores que observaron este fenómeno fue Ignacio Pichardo Pagaza, en su ensayo *Reflexiones sobre el propósito y el método de la Reforma Administrativa*, publicado en noviembre de 1966, en la *Revista de Comercio Exterior*.

²⁸ A este respecto, conviene anotar que no existe una convención única o universalmente aceptada por lo que se refiere a la división en sectores. Los sectores son unidades *convencionales* de análisis. Dependiendo de la finalidad de cada sectorialización, son las distintas clases o tipos de actividades que se consideran como "sector". Así, por señalar unos ejemplos, el Banco de México maneja 45 sectores para clasificar las cuentas nacionales; la Dirección General de Inversiones Públicas de la Secretaría de la Presidencia, en cambio, sólo toma en cuenta a cinco grandes agrupaciones sectoriales en función del tipo y monto de las inversiones de cada sector. De hecho, sea cual fuere el criterio establecido, las fronteras entre los sectores son, por definición, imprecisas y es fácil encontrar traslapes de uno a otro sector.

NUMERO DE DEPENDENCIAS DEL SECTOR PUBLICO.

<i>Sectores. Organismos que inciden.</i>	<i>Agropecuario y Forestal</i>	<i>Industrial, Comercial y Pesquero</i>	<i>Comunicacio- nes y Obras Públicas</i>	<i>Beneficio Social</i>	<i>Financiero.</i>	<i>Política Interior</i>	<i>Política Exterior.</i>	<i>Servicios</i>	<i>Suma Total:</i>
Secretarías y Departamentos de Estado.	3	1	2	3	1	10	1		21
Organismos Descen- tralizados.	9	14	6	43	3	46	1	1	123
Empresas de Parti- cipación Estatal	24	154	12		36			21	247
Minoritarias.		47	8		6			4	65
Comités, Comisio- nes y Consejos.	68	20	24	28	2	39	15	1	197
Fideicomisos.	37	51	23	45	2	6	1	4	169
Suma Total:	141	287	75	119	50	101	18	31	822

GRAFICA 13