

# LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDEDERAL DURANTE LA CUARTA REPÚBLICA (FEDERAL SOCIAL). SEGUNDA PARTE (1917-1977)

Sergio Elías Gutiérrez Salazar\*

*SUMARIO: I. Introducción; II. La Revolución Mexicana y el desarrollo administrativo; III. El artículo 90 en los debates del constituyente; IV. La Constitución y la construcción de la administración pública; V. Las reformas a la Constitución y su impacto en la administración pública; VI. Reformas a la Constitución y reformas administrativas; VII. Etapas en la construcción de la administración pública; VIII. Consideraciones finales; IX. Fuentes.*

## I. Introducción

**A** la Independencia de México, hace 200 años, no siguió un proceso de creación de instituciones administrativas, como sí sucedió en la Revolución de Independencia de Estados Unidos y en la Revolución francesa. Ésa puede ser una explicación de los procesos de desarrollo tan desiguales entre nuestro país y los dos Estados pioneros en

---

\* El autor agradece a los doctores Alejandro Carrillo Castro y Bernardo González-Aréchiga, las observaciones a la primera versión de este trabajo. También a los alumnos de la EGAP Ileana Nieves Velázquez y Aarón Segura Martínez, por su colaboración en la recopilación de información y redacción de este escrito.

gestar un sistema político y jurídico que los llevó a consolidar a esas naciones muy tempranamente en comparación con muchas otras del resto del mundo.

Hay una gran similitud entre el proceso de la Revolución francesa y lo acontecido en México. Pero también hay notas distintivas que marcan una gran diferencia en los resultados obtenidos entre ambas naciones. Empecemos por las semejanzas. Emilio Rabasa<sup>149</sup> dice:

En los veinticinco años que corren de 1822 en adelante, la nación mexicana tuvo siete Congresos Constituyentes, que produjeron, como obra, una Acta Constitutiva, tres Constituciones y una Acta de Reformas, y como consecuencia, dos golpes de Estado, varios cuartelazos en nombre de la soberanía popular, muchos planes revolucionarios, multitud de asonadas e infinidad de protestas, peticiones, manifiestos, declaraciones y de cuanto el ingenio descontentadizo ha podido inventar para mover al desorden y encender los ánimos.

Años después de ese análisis, el afamado autor francés Maurice Duverger<sup>150</sup>, respecto a lo sucedido en Francia señala:

De Felipe Augusto a Luis XVI, durante cinco siglos de tribulaciones, Francia desarrolló un sistema político del que las demás naciones envidiaban su pujanza y su continuidad. Después de 1789, ella ha sufrido crisis violentas y repetidas. Hasta 1875, ningún régimen duró más de 18 años. Una docena de Constituciones se sucedieron a través de cuatro revoluciones, dos golpes de Estado, dos intervenciones extranjeras, un terror rojo y dos terrores blancos. Luego que los republicanos parlamentarios restauraban la paz de los ciudadanos y la estabilidad de las instituciones, eso entrañaba la debilidad y la precariedad de los gobiernos. En promedio, los Ministerios se sucedían cada ocho meses entre 1875 y 1939, cada seis entre 1946 y 1958.

Ante esta grave circunstancia, añade: “La permanencia y la cerrazón de la administración establecida por Napoleón compensan un poco esos fracasos. Ella, la administración, permite manejar los asuntos corrientes, pero no hacer frente a los desafíos esenciales”.

El autor agrega que una nueva fase de la historia de Francia se abrió después de la adopción de la Constitución de 1958, lo que ha permitido tener gobernantes que disponen de tiempo y de medios para actuar.

---

<sup>149</sup> Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1968.

<sup>150</sup> Duverger, Maurice, *La république de citoyens*, París, Editions Ramsay, 1982. p. 9.

El administrativista español Eduardo García de Enterría dice: “No interesa a nuestros fines historiar ni sumariamente las fuentes que alimentaron la vigorosa reacción contra el Estado absoluto en la clase burguesa y que recibe su expresión definitiva en la Revolución francesa. De este vasto proceso crítico nos importa sólo detenernos en aquellos elementos que van a constituir el fondo ideológico de la nueva concepción política y jurídica que la Revolución inaugura”.<sup>151</sup>

Según este autor, “podemos alinear los elementos sustanciales alrededor de los siguientes principios: el principio de legalidad, la idea de libertad o de constitución del orden social por concurrencia y, finalmente, la concepción de la estructura y función del Estado”.

El principio de legalidad constituye desde luego “un instrumento directamente lanzado contra la estructura política del Estado absoluto... Sólo la ley general es legítima como expresión de la voluntad general, y en esta voluntad general se incardinan, en cuanto a poder soberano, todas las funciones públicas”. García de Enterría señala que en los principios del sometimiento del Estado al Derecho y, aunado a éste, el principio de igualdad frente a la ley, que considera al ciudadano en libertad frente al poder, nace el Estado de Derecho como expresión de sumisión del poder al derecho, que hasta la fecha es característico de los Estados modernos. Así, concluye:

La misma Revolución francesa motivada por este ideario y dispuesta a su realización histórica va a ser la que alumbró la poderosa administración contemporánea y, consecuentemente a ella, el derecho administrativo... El proceso puede explicarse en estos términos: los revolucionarios, en el momento de plasmar el Estado nuevo, siguen una interpretación claramente disidente de la ortodoxia doctrinal que representaban; esta interpretación, junto con las circunstancias históricas de la Revolución y de los tiempos posteriores, permitieron y determinaron el fortalecimiento de una administración como no había conocido siquiera el antiguo régimen; pero los dogmas jurídico-políticos de la Revolución obraron ahora, ya no para impedir ese hecho, para someterlo a una cierta disciplina, y esta disciplina fue justamente el Derecho administrativo”.

Fue el emperador Napoleón quien acertó a dar a Francia un sistema administrativo que lleva camino de hacerse definitivo. De ahí la frecuente observación que se hace de que al lado de una Constitución política, Francia tiene una Constitución administrativa que ha permanecido inalterada desde Napoleón.

---

<sup>151</sup> García de Enterría, Eduardo, *Revolución francesa y administración pública*, 2ª ed., Madrid, Editorial Taurus, 1981, p. 13.

Alexis de Tocqueville, citado por García de Enterría, dice que se trataba de un “despotismo administrativo, este nuevo poder se encarga de asegurar el goce y de vigilar la suerte de los individuos iguales”. Gracias a estos avances, esta “Constitución administrativa ha permanecido siempre en pie entre las ruinas de las constituciones políticas”.

A diferencia de lo que sucedió en Francia, en México no se dio, ni en los acontecimientos que siguieron a la Independencia en el siglo XIX, ni en las postrimerías de la Revolución mexicana de principios del siglo XX, un proceso de creación de una administración pública que soportara las desgracias políticas que tan bien describe Emilio Rabasa en la obra citada.

Durante el siglo XIX no fuimos capaces de crear instituciones administrativas o políticas que dieran al país viabilidad económica o desarrollo social. La inestabilidad política se atenuó un poco durante el gobierno de Benito Juárez, pero las luchas internas y las guerras de intervención al final frustraron ese propósito.

Sólo hasta el periodo de Porfirio Díaz, por lo extenso de su mandato, fue posible iniciar un proceso de creación de un aparato administrativo capaz de dirigir la acción del gobierno.

Desde la primera Constitución del México independiente se estableció un sistema presidencial de gobierno, lo cual por definición implica que el Poder Ejecutivo, como lo dispone el artículo 80 de la carta fundamental, recaiga en un solo individuo, y se señaló que para el despacho de los negocios del orden administrativo, del Poder Ejecutivo, éste se auxiliaría de los secretarios de Estado; después, en 1917, los jefes de departamentos administrativos que dispusiera una ley que para ese efecto debería expedirse.

En la primera Constitución, la de 1824, se señaló en el artículo 117 que:

“Para el despacho de los negocios de gobierno de la República, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso General por una ley”.

Los primeros gobiernos de la naciente República mantuvieron el aparato administrativo adoptado por el efímero Imperio de Agustín de Iturbide. Éste estaba formado por las secretarías de Estado y del despacho de Relaciones Exteriores e Interiores; la de Estado y del despacho de Guerra y Marina; la de Estado y del despacho de Hacienda; la de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos.

Después, en los regímenes centralistas y en los que siguieron a la reposición del sistema federal en 1841 y 1857, se mantuvieron básicamente las dependencias antes señaladas. Es de notarse que hasta 1853, y como consecuencia de la pérdida de más

de la mitad del territorio nacional, se creó la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.<sup>152</sup>

No fue hasta 1891, en plena época del Porfiriato, mediante una reestructuración administrativa, cuando el Poder Ejecutivo se extendió a siete dependencias, con la división de las funciones de Relaciones Exteriores e Interiores y la creación de la de Comunicaciones y Obras Públicas.<sup>153</sup>

Lo sucedido en un siglo de vida independiente, en lo referente a la evolución de la administración pública, muestra que fueron los problemas políticos, y no la gestión de los asuntos administrativos, económicos o sociales, lo que ocupó la atención prioritaria de los gobiernos.

Francia y México tardaron para instaurar un régimen político estable, a diferencia de lo que sucedió en los Estados Unidos de América, donde se ha mantenido la misma Constitución desde su promulgación. En México tampoco desarrollamos un sistema político ni una administración pública eficaz para atender las tareas del desarrollo económico y social.

En una tesis doctoral reciente, Roberto Rives describe ampliamente las dificultades que el país tuvo que afrontar en el siglo XIX para iniciar una etapa de consolidación administrativa y la evolución que ha tenido la administración pública mexicana desde sus orígenes.

En el ámbito histórico y constitucional, además del libro pionero de la profesora Nettie Lee Benson, recientemente se han publicado varios trabajos de cierta forma tributarios de la gran obra pionera de Emilio Rabasa *La Constitución y la Dictadura*, publicada en 1912, que sirvió de muchas maneras en los trabajos del Constituyente mexicano de 1916-1917.<sup>154</sup>

---

<sup>152</sup> Las secretarías han estado en constante movimiento, por ejemplo: el 12 de mayo de 1853 se estableció la Secretaría de Estado y de Gobernación; el 23 de febrero de 1861 se hizo la distribución de los ramos de la administración pública para su despacho entre las seis secretarías de Estado; el 6 de abril de 1861 se redujeron a cuatro las secretarías de Estado; pero el 12 de junio de 1861 se restablecieron las seis secretarías de Estado. El 16 de diciembre de 1861 se volvieron a reducir a cuatro las secretarías del despacho, para que, posteriormente, el 20 de julio de 1867 se restableciera la Secretaría de Fomento. El 3 de diciembre de 1913 hubo un decreto en el que se crearon ocho secretarías de Estado adscritas a la primera jefatura del Ejército Constitucional. El 19 de enero de 1914 otro decreto reformó el artículo 1º, párrafo 6 de la Ley del 13 de mayo de 1891, relativa a la organización de las secretarías de Estado, y el 17 de febrero de 1914 se dio a conocer un decreto que reformó la Ley del 8 de mayo de 1891, que distribuyó los ramos de la administración pública federal en siete secretarías de Estado. Por último, el 14 de abril de 1917 se publicó en el DOF la Ley de Secretarías de Estado.

<sup>153</sup> Para un análisis muy amplio y documentado de este tema se recomienda la tesis doctoral de Roberto Rives Sánchez. *La Administración Pública de México, en su Bicentenario*, Querétaro, 2009.

<sup>154</sup> Lee Benson, Nettie, *El federalismo mexicano y la diputación provincial*. 2ª ed., México, El Colegio de México, 1980; Escalante Gonzalbo, Fernando, *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México, 2002; Medina Peña, Luis. *La invención del sistema político mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

No fue sino hasta después de consolidada la Revolución mexicana, y dejados atrás los años de violencia política, que el país entró en una etapa constructiva, para lo que requirió de la creación de un aparato administrativo que soportara las nuevas tareas que la Constitución de 1917 asignó al Estado mexicano.

Este proceso no fue lineal ni estuvo exento de tropiezos. La poca experiencia administrativa y la escasa capacidad institucional creada en el siglo XIX fueron destruidas durante los años violentos de la revuelta de principios del siglo pasado. No obstante, estaba en el ánimo de los promotores de un nuevo régimen la idea de que, para cumplir con esos objetivos, era necesaria la creación de un aparato administrativo que diera cauce a las demandas de la población, sobre todo por las grandes expectativas desperdadas por el movimiento popular de 1910.

## II. La Revolución Mexicana y el Desarrollo Administrativo

En los planes revolucionarios, los previos y los que sucedieron al movimiento armado, la preocupación era el deseo de combatir la dictadura de Porfirio Díaz, y no fue muy frecuente encontrar expresiones sobre la necesidad de contar con una administración pública eficaz. En el libro *La sucesión presidencial*, de Francisco I. Madero, el mejoramiento de la administración pública no es un tema central, como tampoco lo fue en la iniciativa de reformas a la Constitución de 1857 presentada por Venustiano Carranza.

Carranza, al acudir ante el Congreso Constituyente de Querétaro el 1 de diciembre de 1916 para presentar su proyecto, hizo un recorrido por los diversos instrumentos constitucionales en vigor en el siglo XIX.

De la de 1857 dice que con ella se “ha consolidado la nacionalidad mexicana; que entró el alma popular con la guerra de Reforma en la que alcanzaron grandes conquistas... Mas los legisladores de 1857 se conformaron con la proclamación de principios generales que no procuraron llevar a la práctica, acomodándolos a las necesidades del pueblo mexicano para darles pronta y cumplida satisfacción”.<sup>155</sup>

En el discurso, Carranza hizo un bien estructurado repaso de las principales deficiencias que según él habían vuelto inoperante la Constitución de 1857. Criticó la deficiencia del amparo, la nula división de poderes, el mal funcionamiento de la Federación; la debilidad del Poder Judicial y el sistema de procesamiento penal y del Ministerio Público.

En materia propiamente administrativa, las referencias son meramente accidentales. Explicó el porqué de las reformas al Plan de Guadalupe<sup>156</sup> para modificar el artículo 27

<sup>155</sup> Tomado de *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 7ª ed., México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2006, t. II.

<sup>156</sup> Aguirre Berlanga. Manuel, *Génesis legal de la Revolución constitucionalista. Revolución y Reforma*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1975.

en materia agraria y por qué incorporar a la Constitución el municipio libre, temas que usó como estandarte jurídico para encabezar la llamada Revolución constitucionalista. También defendió el sistema presidencial ponderando sus ventajas frente al parlamentarismo; la forma de elegir al presidente y la supresión de la vicepresidencia y la manera de suplir la falta del presidente en cualquier caso.

De la administración pública o de la necesidad de fortalecerla no hay muchas evidencias. Eso demuestra la escasa cultura administrativa que los mexicanos de entonces habían podido desarrollar y explica el atraso del país en muchas áreas a lo que se sumaba la destrucción económica y social provocada por la Revolución.

En su proyecto de reformas, en lo relativo al Poder Ejecutivo y a la administración pública, se limita a repetir el artículo 80 que decía: “Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

También se reproducía la redacción del artículo 90 del texto de 1857, para proponer la siguiente redacción para el mismo artículo: “Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso, por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría”.

Así como la iniciativa de Carranza es escueta en la materia que nos ocupa, tampoco los debates del Constituyente de Querétaro son muy abundantes; sin embargo, de alguna manera ya empiezan a dar cuenta de la necesidad de una estructura administrativa que sirviera de sustento a la acción del Estado para dar cumplimiento a los llamados objetivos y programas de la Revolución.

### III. El Artículo 90 en los Debates del Constituyente

En la sesión del martes 16 de enero de 1916,<sup>157</sup> en el seno del Constituyente de Querétaro se discutió, entre otros artículos del proyecto enviado por Carranza, el artículo 90 que disponía, como hasta la fecha, lo relativo a la existencia de una administración pública que auxilie al Ejecutivo en el desahogo de sus funciones constitucionales.

En el proyecto en cuestión fue dictaminada, en el sentido de establecer en la propia Constitución, la relación de las dependencias que comprenderían la administración pública.

---

<sup>157</sup> Para el análisis de estos debates se utilizaron los textos contenidos en *Los derechos del pueblo mexicano*, México, LIX legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 2006.



El texto propuesto era:

Artículo 90. Para el despacho de los negocios de competencia del Poder Ejecutivo habrá las siguientes secretarías: de Estado; de Hacienda y Crédito Público; de Tierras y Aguas, Colonización e Inmigración; Trabajo, Industria y Comercio; de Comunicaciones y Obras Públicas; de Guerra; de Marina. Habrá también departamentos administrativos dependientes directamente del Presidente, para los ramos de correos, telégrafos, de salubridad general e instrucción pública, y los demás que lo requieran.

La ley determinará la distribución de los negocios, tanto con relación a las Secretarías, como de los departamentos administrativos, tomando los negocios de que deban ocuparse de los que hayan quedado al conocimiento de las secretarías.

Esa propuesta de redacción final, firmada por la Comisión, mereció la expedición de un voto particular del diputado Paulino Machorro Narváez, quien era además presidente de la segunda Comisión de Constitución.

La objeción al dictamen de la Comisión, como lo dijo el propio constituyente Machorro Narváez, se basaba más en cuestiones de forma que de fondo, “porque el subscripto (*sic*) opina que no debe ser un proyecto constitucional el que determine el número y denominación de las secretarías y departamentos”. Añadía que:

Seguramente, como satisfacción a una necesidad política, será suprimida la Secretaría de Justicia e Instrucción, pasará de secretaría de Estado a departamento administrativo, por no justificarse su carácter legal de institución general, que en realidad no tienen otros ramos como correo y telégrafos, la salubridad general y algún otro, tal vez exijan ser desligados de la política, pero ha parecido más conveniente dejar todo eso a una Ley Orgánica...

El diputado concluyó: “Tratándose de una nueva organización de los órganos del Poder Ejecutivo y siendo admisible que la práctica haga cambiar las ideas que ahora se tuvieran sobre dicha organización, no es prudente hacer constitucional una división del trabajo que por su naturaleza misma no puede ser definitiva. La Constitución sólo debe fijar los lineamientos generales”. La propuesta de redacción del artículo 90 era muy semejante a la que se aprobó en definitiva, la que no incluía el listado de las secretarías que se crearían.

El texto original del artículo 90 señalaba:<sup>158</sup> “Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación habrá el número de secretarios que establezca el

---

<sup>158</sup> Los textos de los artículos originales fueron tomados de Gutiérrez S., Sergio Elías y Rives Sánchez, Roberto, *La Constitución mexicana al final del siglo XX*, México, Ed. Líneas del Mar, 1995.



Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría”.

En el artículo 92 de la Constitución de 1917, además de las secretarías, se incluyó a los departamentos administrativos como parte de la administración pública.

Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos, y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario del despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y órdenes del presidente relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los *departamentos administrativos* serán enviados por el Presidente al Gobernador del Distrito Federal y al jefe del departamento respectivo.

Así aparece en la Constitución, por primera vez en la historia, esa figura administrativa que complementaba a las secretarías de Estado en la estructuración del aparato administrativo del Poder Ejecutivo. Una reforma de 1982 al mismo artículo facultó a los departamentos para refrendar los reglamentos, decretos y órdenes del presidente elevando así su rango constitucional. Actualmente no existen en la estructura de la administración pública ninguno de éstos, pero es posible constitucionalmente su creación.

La distinción que el Constituyente encontraba entre ambas figuras administrativas era que:

Para el desempeño de las labores del Ejecutivo necesita éste de diversos órganos que se entiendan cada uno con los diversos ramos de la administración. Estos órganos del Poder Ejecutivo son de dos clases, según la doble función de dicho Poder, el cual ejerce atribuciones meramente políticas, como cuando convoca al Congreso a sesiones, promulga una ley, etcétera, o meramente administrativas referentes a un servicio público que nada tiene que ver con la política, tales como los ramos de correos, telégrafos, salubridad, la educación popular, que por régimen federal depende sólo del Ejecutivo de la Unión en lo relativo al Distrito Federal y Territorios.

La posición del diputado Machorro Narváez fue aprobada sin mayores objeciones y se aceptó quitar del texto constitucional el listado de las secretarías y también que al lado de éstas hubiese departamentos administrativos.<sup>159</sup>

De ahí se pasó en la misma sesión del Constituyente a la discusión de otros artículos, entre los que destacan el 30, 31 y 32, relativos a la condición de nacionales, extranjeros,

---

<sup>159</sup> Cabe recalcar que por reforma publicada en el *Diario Oficial* del 2 de agosto de 2007, desaparece la figura de departamento administrativo.

y las facultades exclusivas del Senado de la República, entre otros asuntos. En éstos, como en otros artículos, la discusión no se dio en mayor medida.

Esto cambió radicalmente en cuanto se puso a debate el proyecto del artículo 28 de la Constitución relativo a la prohibición de los monopolios y a la creación de un banco único de emisión encargado de la expedición de la moneda de curso legal que debería circular en el país. Ahí el debate fue intenso y extenso, sobre todo en lo relativo a la creación del banco único de emisión.

Éste ocupó muchas horas de trabajo; el debate se centró sobre todo en la conveniencia o la inconveniencia de esa creación y también sobre si el lugar adecuado para esa disposición era un artículo formalmente ubicado en el capítulo de las garantías individuales.

Las posiciones a favor de la creación del banco único de emisión se centraban en la necesidad de poner fin a la grave crisis provocada por el desorden que se desató durante la Revolución, cuando no pocos de los grupos participantes empezaron a emitir papel moneda, agudizando la grave situación económica del país.

Después de amplias exposiciones en favor y en contra se dispuso la creación del banco con la redacción siguiente: “Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exenciones de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria, exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco, que controlará el Gobierno Federal”.

#### **IV. La Constitución y la Construcción de la Administración Pública**

Como hemos querido mostrar, los debates del Congreso Constituyente de Querétaro no fueron muy prolijos o profundos en lo referente a la necesidad de contar con una administración pública que sustentara las tareas de reconstrucción nacional, y de la ejecución de los programas y proclamas que hicieron las diversas fracciones y grupos revolucionarios que vieron en la destrucción de la dictadura y la construcción de un nuevo régimen las esperanzas de ver satisfechos sus deseos y aspiraciones.

Recordemos que, a diferencia de las Constituciones precedentes, la de 1917 contenía entre sus postulados algunas de las reivindicaciones planteadas por los grupos revolucionarios que, de alguna manera, lograron su incorporación en el texto aprobado en definitiva y promulgado el 5 de febrero de 1917.

Las demandas obreras, campesinas y de amplios grupos populares encontraron eco en el artículo 123, de los derechos de los trabajadores; el 27, que contenía las demandas

campesinas, y el 3, que regulaba lo relativo a la educación pública por primera vez en la Constitución. Otros aspectos relevantes de la nueva Constitución, fueron la incorporación del municipio libre a sus postulados y el reforzamiento de la separación de la iglesia y el Estado.

Pero la mera incorporación de los principios rectores del movimiento social en el texto aprobado de la Constitución evidentemente no resolvía el cumplimiento de los postulados constitucionales señalados.

A medida que se avanzaba en la institucionalización del poder político, se volvía más evidente que el aparato administrativo del Estado mexicano no estaba capacitado para cumplir con las nuevas funciones creadas por el propio Estado.

Así conseguida la estabilidad en el proceso político, el país entró en la fase de la creación de instituciones administrativas que fueran capaces de hacer efectivas las nuevas potestades del Estado posrevolucionario. En casi un siglo de vida independiente, la estructura administrativa del Poder Ejecutivo apenas había crecido: de cuatro a seis dependencias.

Para nuevas funciones se vuelve necesaria la creación de nuevas instituciones que les den sustento. Esa cuestión, como pudimos ver, no fue suficientemente planteada ni mucho menos resuelta en los trabajos del Constituyente.

No fue sino hasta los primeros gobiernos posteriores a la expedición del código fundamental que se entró de lleno a la creación de instituciones administrativas que sustentaran las nuevas tareas que siguen a los movimientos de independencia o a las revoluciones.

## **V. Las Reformas a la Constitución y su Impacto en la Administración Pública**

En el apartado precedente buscamos mostrar el proceso que siguió México en el largo camino de la consolidación de su vida independiente y de las vicisitudes que hubo de recorrer antes de consolidar su vida institucional e intentar dar sustento político y jurídico a ese proceso.

De alguna manera, los trabajos del Constituyente de 1917 se orientaron, en principio, a la incorporación en el texto de la Constitución de 1857 de algunas disposiciones que dieran sustento a la demandas de los grupos que emergieron triunfantes del movimiento social precedente. Es justo señalar que el producto de los trabajos del Constituyente superó con mucho a las expectativas del proyecto original enviado por Venustiano Carranza.

El historiador E. V. Niemeyer<sup>160</sup> señala que Carranza, acosado por la fuerzas del general Huerta, se replegó en 1913 hacia Sonora, y fue en la capital de ese estado cuando el 24 de septiembre de ese mismo año proclamó la necesidad de “hacer valer nuevas ideas sociales entre las masas”, y reconoció el anhelo de justicia y libertad, además de hablar sobre la necesidad de “redactar una nueva Constitución que nadie ni nada pueda evitar su acción sobre las masas”. Ésta fue la primera referencia pública que se conoce de la necesidad de una nueva Constitución.

Niemeyer señala que entre las limitaciones que Carranza quiso imponer al Constituyente, estaba la de que “los diputados no se ocuparían de más asuntos que contenía el proyecto de Carranza”. Esta pretensión, concluye, fue nulificada por el impetuoso desarrollo que siguió el Constituyente.

Diego Valadés<sup>161</sup> dice: “Las resistencias al cambio revolucionario no quedaron superadas con el derrocamiento de la dictadura, ni siquiera con la promulgación de la Constitución de 1917. Después de la magna decisión revolucionaria de introducir en el texto normativo fundamental de la República las garantías sociales, fue necesaria la decisión política de ir las perfeccionando y ampliando”.

En un apartado posterior analizaremos el proceso que se siguió para perfeccionar y ampliar las garantías sociales que fueron incorporadas al texto de 1917 a las que se refiere el profesor Valadés.

Las primeras dos leyes de secretarías de Estado que se expidieron para regular el funcionamiento del aparato administrativo del Poder Ejecutivo y crear dependencias orientadas a los propósitos citados, fueron promulgadas por Venustiano Carranza, primero en su calidad de primer jefe del Ejército Constitucionalista en abril de 1916, antes de la entrada en vigor de la Constitución, y la otra en diciembre del mismo año, ya como presidente de la República. Ésta última fue aprobada por el Congreso de la Unión elegido con base en la nueva Constitución.

En ambas se crearon tanto secretarías de Estado como departamentos administrativos.<sup>162</sup>

Así se inició el proceso para dar cumplimiento a los artículos sexto y decimosexto transitorios de la Carta Magna, en los que se dispuso que el Congreso debería expedir las

---

<sup>160</sup> Niemeyer, E. V., Jr., *Revolución en Querétaro. El Congreso Constituyente mexicano de 1916-1917* México, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1993. Citado por Sergio Elías Gutiérrez Salazar y Roberto Rives. *La Constitución mexicana al final del siglo xx*, 2ª ed., México, Editorial Líneas del Mar, 1995.

<sup>161</sup> Valadés, Diego, *Constitución y política. Sentido actual de la Revolución mexicana*, México, UNAM, 1964.

<sup>162</sup> Para obviar espacio y para mejor presentación de las diversas leyes de secretarías de Estado y orgánicas de la administración pública que se han expedido desde 1917 a la fecha, véase el anexo 3 al final de este trabajo.

leyes orgánicas que se establecían en la propia Constitución para crear el marco legal que sustentara al nuevo régimen.

## **VI. Reformas a la Constitución y Reformas Administrativas**

El proceso de reformas a la Constitución se inició apenas a los cuatro años de la entrada en vigor de la carta de Querétaro y ese proceso no se ha interrumpido hasta la fecha.<sup>163</sup>

Algunas de esas reformas incidieron en la administración pública, ya sea porque el Estado mexicano asumió nuevas funciones o por la reasignación de algunas de ellas al nivel federal en detrimento de las facultades originarias de los estados de la Federación. Analizaremos las más relevantes para cumplir la finalidad de relacionar a nuestra Constitución con la administración pública. Para ello seguiremos un orden cronológico; sin embargo, en ocasiones habremos de referir y analizar esas reformas agrupadas por temas afines.

### *1. La reforma al artículo 73 en materia educativa en 1921*

En uno de los debates más intensos y hermosos de Querétaro se dio al discutir el proyecto del artículo 3°. Los principales argumentos giraron en torno a la laicidad de la educación y la exclusión de los particulares y, sobre todo, a la prohibición para que las instituciones religiosas intervinieran en esa materia.

Los antecedentes de las reformas realizadas al artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se podrían sintetizar en cuatro: el primero se centró en la promoción de la educación de la juventud conforme a los planes aprobados y en el fomento a la agricultura, la industria y el comercio, mediante la protección de los inventores. El segundo se remonta a las Cortes de Cádiz, donde Miguel Ramos Arizpe en 1812 recalcó que la educación pública tenía que ser el deber principal de todos los gobiernos para que sus gobernados no vivan en ignorancia ni se les abusen en sus derechos. El tercer antecedente se compagina con el anterior, ya que se expresaba que “la instrucción, como necesaria a todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder”. El cuarto facultaba al cuerpo legislativo o al Congreso para formar el plan general de educación, nombrar a los profesores y para proteger al instituto nacional. Con este antecedente se trataba de tener un buen control de la impartición de educación para respetar el derecho de cada ciudadano de recibir la formación

---

<sup>163</sup> De 1921 a la fecha se han expedido 189 decretos promulgatorios de reformas al texto de la Constitución de 1917. El primero de ellos del 8 de julio de 1921 y el último del 24 de agosto del 2009. Algunos de ellos sirvieron para crear nuevas competencias al Estado mexicano, lo que originó la necesidad de reformar la estructura administrativa del Poder Ejecutivo. Véase la tabla con las más importantes, anexo 4.

académica necesaria para el beneficio propio, de la sociedad y del país. Por último, los antecedentes anteriores podrían sintetizarse en otro antecedente ocurrido el 23 de octubre de 1833, según el cual se crearon seis establecimientos de instrucción pública.<sup>164</sup>

Es notorio que al señalar que la educación sería libre, pero laica –en los establecimientos oficiales–, no se hizo referencia alguna a quién correspondía crear y mantener esos “establecimientos oficiales”.

Como señalamos en las páginas precedentes, en los debates de Querétaro respecto al artículo 90 que establece la organización de la administración pública federal, se discutió primeramente sobre la pertinencia de establecer en el propio texto de la carta fundamental un listado de las secretarías de Estado que se crearían como auxiliares del Poder Ejecutivo. Entre ellas se señalaba a la de educación pública. Al final se decidió que esa solución no era conveniente, dada la rigidez que impondría para las futuras reformas de la Constitución. Por el contrario, decidieron que era la creación de una secretaría de educación pues esa función era en todo caso de la competencia de los estados.

Se argumentó que por lo dispuesto en el artículo 124, al no señalarse como una facultad del poder federal, operaba el principio de exclusión que el propio artículo señala y, por ende, la educación sería una tarea propia de las entidades federativas.

No fue hasta 1921, el 8 de agosto, cuando el Constituyente Permanente, mediante reforma al artículo 73, en su fracción XXV, se introdujo la facultad para que el Congreso federal tuviese facultad para legislar sobre el tema educativo. Esto como consecuencia de que por la omisión de 1917, que dejaba a los estados esta materia, no había logrado consolidar un sistema educativo nacional, no obstante que ésa era una de las grandes metas de la Revolución.

Además ocurrió con el presidente Álvaro Obregón, desde el inicio de su gobierno en 1920, con el que arranca la llamada etapa constructiva de la Revolución, la creación de la Secretaría de Educación Pública que encomendó a José Vasconcelos, quien dio gran impulso a ese sector gubernamental.

La reforma aprobada, de mala redacción, que se conserva hasta la fecha, le atribuye al Congreso la facultad de “establecer, organizar y sostener” escuelas, siendo que en todo caso el artículo 73 establece las facultades del Congreso para legislar en esos ramos y no para administrar escuelas. Esa deficiente redacción fue impugnada por el diputado Padilla, quien en la sesión que abajo se describe preguntó: “De establecer las escuelas, ¿para cada escuela que se vaya creando el Congreso tiene facultad?”.

---

<sup>164</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, cit., t. I, pp. 138-132.

La reforma por adición de esa fecha señala. “Artículo 73. El Congreso tiene facultad para... Fracción XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias”. En un segundo párrafo señaló además que “la Federación tendrá jurisdicción sobre los planteles que ella establezca, sostenga y organice, sin menoscabo de la libertad que tienen los estados para legislar sobre el mismo ramo educacional”.

Antes de esa reforma, la citada fracción ya señalaba que el Congreso tenía facultades para establecer escuelas profesionales de investigación científica y prácticas de artes y oficios. Lo que se adicionó fue la facultad para intervenir en el proceso educativo elemental y secundario en el medio rural, dada la falta de cobertura de los gobiernos locales en este sector, quizá ocasionada por lo reciente de la obligación constitucional que les fue impuesta por la reforma a la Constitución y por la escasa capacidad financiera de los gobiernos locales para afrontar ese gasto público.

La discusión de la iniciativa de primera reforma a la Constitución de Querétaro, precisamente el 1° de septiembre de 1921, en la apertura del primer periodo del gobierno del general Álvaro Obregón, se inició con la aclaración de que la iniciativa del presidente ni siquiera había llegado al pleno del Congreso y ya se pedía dispensa de trámites. El debate comprendía la reforma al citado artículo 73, fracción XXVII, pero también al artículo 14 transitorio, mediante el cual se había suprimido la Secretaría de Justicia, la que incorporaba las funciones de la instrucción pública.

La Ley de Secretarías de Estado de 1891 había creado la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública; se modificó en 1905 para crear la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes en mayo del 1905 y en julio del mismo año la Secretaría de Justicia.

Roberto Rives<sup>165</sup> nos recuerda que Porfirio Díaz había expropiado las escuelas de la Compañía Lancasteriana porque “habiendo pasado felizmente las circunstancias que obligaron al poder público a compartir y delegar el ejercicio de la más trascendental de sus atribuciones, tenía ya que asumir la dirección completa de la enseñanza oficial”.

En obvio de espacio, sólo mencionaremos que en el debate a propósito de la reforma de ese artículo hubo puntos de vista muy duramente contrastados, sobre todo en cuanto a la pertinencia de reestablecer la Secretaría de Instrucción Pública apenas suprimida, y sobre si esa función debería seguir en manos de los estados y municipios, o debería ser atendida también por la Federación. Con una visión muy estrecha se argumentaba en favor de la no creación, resaltando los fracasos anteriores en la tarea de educar a los mexicanos, dado que el analfabetismo alcanzaba al 80% de la población nacional.

---

<sup>165</sup> Rives Roberto, *op. cit.*, p. 163.



## 2. La creación del Banco de México

Si bien la figura de un banco único de emisión fue prevista en el artículo 28 de la Constitución de 1917, no fue consecuente con la creación de la institución que cumpliera ese propósito. Esto no se produjo hasta 1925 con la creación del Banco de México. Cabe mencionar que la inexistencia de un organismo que regulara la emisión y circulación de moneda ya había provocado una grave situación en esa materia.

Al inicio de este trabajo mencionamos que esa deficiencia había sido característica de todo el gobierno mexicano durante el siglo que mediaba entre la Independencia y la Revolución. Esto había provocado que no fuera posible iniciar el proceso de desarrollo económico y social, con excepción del periodo del gobierno del general Porfirio Díaz. Ahora se reconoce que la creación de instituciones es indispensable para ese propósito.

La historiadora Alicia Hernández Chávez,<sup>166</sup> citando a Ricardo Torres Gaitán, dice al respecto:

Al declive de los transportes y comunicaciones se sumó, a partir de 1913, la destrucción del sistema monetario provocado por las emisiones de papel moneda que hacía cada fracción en armas para allegarse fondos para la guerra. Ya para noviembre de 1914 las emisiones de papel moneda –por parte de los constitucionalistas– había llegado a la suma de casi 50,000 millones de pesos... Una estimación del total de papel moneda de todos los grupos (zapatistas y villistas) nos da la increíble suma de 1,500 millones de pesos.

Ya Venustiano Carranza, por una adición al Plan de Guadalupe, el 26 de abril de 1913,<sup>167</sup> expidió el decreto número 3. En el artículo 1º del mismo se señalaba, en síntesis, que lo facultaba para emitir papel moneda para la creación de la deuda interior, por importe de cinco millones de pesos. En el artículo 2º se señaló “que para cumplir lo anterior se emitan billetes de circulación forzosa, que sumen en total la cantidad mencionada”. No está de más señalar que en el mismo decreto se establecían sanciones de arresto a quienes se negaran a recibir los billetes.

La devaluación de la moneda no se hizo esperar, el circulante pasó de 150 millones a la suma antes mencionada, esto es, se multiplicó diez veces en sólo unos años. Estos datos muestran la necesidad de contar con instituciones en esta materia crucial en cualquier país.

---

<sup>166</sup> Hernández Chávez, Alicia, *La tradición republicana del buen gobierno*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, 1993, p. 192.

<sup>167</sup> Aguirre Berlanga, Manuel, *op. cit.*

En páginas precedentes señalamos que entre los trabajos del Constituyente al discutir la estructura administrativa del Poder Ejecutivo se abordó ampliamente la necesidad de la creación de un banco de emisión único.

El artículo 28 constitucional en su redacción original señalaba que: “En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni exenciones de impuestos ni prohibiciones a título de protección a la industria, exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el Gobierno Federal”.

La creación del Banco de México sólo fue posible a partir de 1925, durante el gobierno del General Plutarco Elías Calles (1924-1928). Luis Medina Peña<sup>168</sup> dice que la gestión del general Álvaro Obregón se dedicó a conseguir el reconocimiento de los gobiernos extranjeros a su gobierno.

En materia económica, el cuatrienio de Álvaro Obregón fue tiempo perdido, pues gran parte de los planes e ideas tuvieron que archivararse para atender apremios inmediatos. Sin querer ser injusto con el Presidente Obregón, sí es posible coincidir con la afirmación de Alberto J. Pani en el sentido de que no fue sino hasta 1924 cuando se concibieron los perfiles de la política que le permitiría al gobierno federal orientar el progreso material del país.

Reconoce, sin embargo, que “a partir de 1924 se perfilaron claramente dos periodos fundamentales. Uno que corre de 1924 a 1932 y que se distinguió por una enfebrecida labor legislativa y programática orientada a reforzar el sistema fiscal, completar el restablecimiento del sistema financiero nacional, definir una política comercial y monetaria y crear instituciones promotoras de la obra pública”.

En enero de 1925 se creó la Comisión Nacional Bancaria y la Ley de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios. Estas leyes son antecedente inmediato de la creación del Banco de México. El 25 de agosto de 1925 se expidió la Ley que creaba el Banco de México. Sus funciones fueron las de emitir billetes, regular la circulación monetaria, los intercambios con el exterior y la tasa de interés.

Ese hecho desató de alguna manera la construcción, por no decir la reconstrucción, de todo el sistema de crédito del país, lo que benefició a la economía nacional.

---

<sup>168</sup> Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1995. p. 98.

### 3. Las reformas a los artículos 27 y 123 en materia agraria y del trabajo. Creación de Pemex y la CFE

Algunos de los principales objetivos de la Revolución y de alguna manera de la Constitución que le dio sustento, fue procurar el bienestar de las clases obrera y campesina. Las demandas de esos grupos sociales se plasmaron en los artículos 27 y 123 de la carta de Querétaro. Éstos constituyen una de las notas distintivas de la Constitución, que al alejarse de las Constituciones tradicionales dio cauce a las garantías sociales en los citados artículos.

La redacción original del artículo 27 de la carta fundamental reiteraba el antiguo principio de la propiedad originaria del Estado mexicano sobre los recursos del suelo y del subsuelo. De ahí parte la posibilidad de imponer limitaciones y modalidades a la misma y la determinación de los tres tipos de propiedad que en él se señalan: la propiedad privada, la ejidal y la comunal.

Sin embargo, los derechos plasmados no tenían fácil sustanciación. Igual que sucedió en otras garantías, en éstas tampoco se discutió lo suficiente de qué manera se realizarían y por medio de qué instancia gubernamental las acciones administrativas que hicieran realidad esos derechos.

El artículo 27 originalmente aprobado señalaba que: “Durante el próximo periodo constitucional, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán las leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades conforme a las bases siguientes”.

En diversas fracciones señalaba las reglas para esa división de las “grandes propiedades”. Lo cierto es que esas leyes no fueron expedidas ni se crearon los órganos capaces de llevar a cabo el reparto agrario.

Luis Medina<sup>169</sup> dice que “Para 1928, los diversos gobiernos revolucionarios habían entregado, en números redondos, 5.4 millones de hectáreas lo que representaba el 3% de la superficie total del país”. De ese total, más de la mitad ocurrió en los periodos de Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles.

Precisamente esta situación fue la que dio origen a la modificación del artículo 27 de la Constitución y como consecuencia de ella, a la Ley de Secretarías de Estado. En el dictamen elaborado por las comisiones respectivas a la iniciativa de reformas a dicho artículo, presentada por el presidente sustituto Abelardo L. Rodríguez, se reconoce que “en Querétaro, por la premura con la que la Constitución debió ser dictada y, en cierta

---

<sup>169</sup> Medina Peña, Luis, *op. cit.*, p. 110.

medida por la falta de experiencia administrativa sobre el funcionamiento de la ley, se consideró conveniente incorporar al texto constitucional, mediante simple declaración, la ley del 6 de enero de 1915”.<sup>170</sup>

Se señalaba que “como complemento de la reforma constitucional y de la segregación de todo lo relativo a (sic) materia agraria de la Secretaría de Agricultura y Fomento, y en vista de que de momento no podrá resolverse sobre la materia, se propone también conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo para que expida una nueva Ley de Organización de Secretarías de Estado y Departamentos”.

También se propone conceder facultades extraordinarias para la expedición reglamentaria del Artículo 27 constitucional que habrá de ser corolario de la reforma que venimos a proponer... consideran las comisiones que a través de las facultades extraordinarias podrá expedir por primera vez una codificación agraria que englobe todas las leyes reglamentarias y las innumerables circulares y disposiciones económicas que rigen la materia.

En la fracción XIII del artículo 27 que se reformó, se propuso que se creara una dependencia del Ejecutivo y el cuerpo consultivo agrario, que sería el órgano facultado para emprender la reforma agraria. Ésta asumiría la función que hasta entonces desempeñaba la Secretaría de Agricultura y Fomento. Además se eliminaron las facultades de los estados para legislar en esta materia, pero se conservaron de algunas atribuciones a los gobernadores en el proceso de reparto agrario mediante las instancias locales.

De esa reforma constitucional se originó la primera reforma a la Ley de Secretarías de Estado desde que se expidiera en 1917, con la cual se crearon los departamentos Agrario y de Trabajo.

#### *4. La creación de Pemex y de la CFE, como producto de las reformas al artículo 27 constitucional*

Si bien en el caso de las nuevas competencias en materia agraria, de trabajo y de salud, se recurrió a la creación de departamentos administrativos, no ocurrió así en las cuestiones energéticas que fueron nacionalizadas mediante reformas constitucionales de 1940 y 1959, respectivamente.

La industria petrolera tuvo sus inicios con la creación de Petróleos de México A.C., en 1934, con su respectivo Sindicato de Trabajadores Petroleros en 1935. Sin embargo, tres años más tarde, el presidente Lázaro Cárdenas del Río expropió la industria el 18 de marzo de 1938, aunque ese acto jurídico no implicó la nacionalización de la indus-

---

<sup>170</sup> Tomado de *Los Derechos del pueblo mexicano*.

tria petrolera. Al acto expropiatorio siguió la creación de la empresa pública Petróleos Mexicanos (Pemex) el 7 de junio del mismo año.<sup>171</sup>

La reforma constitucional se concretó el 11 de septiembre de 1940, días antes de concluir el sexenio de Lázaro Cárdenas, cuando se publicó el decreto de reforma al párrafo noveno del artículo 27 constitucional, para señalar la exclusividad del Estado en la explotación petrolera.

Se puede afirmar que la creación de la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos significó, de alguna manera, el arranque de la creación de un amplio sector paraestatal, que sólo dejó de crecer en 1982 con el cambio en el modelo económico del país.<sup>172</sup>

Otra de las reformas al artículo 27, del 20 de enero de 1960, estableció el monopolio estatal en materia eléctrica, atribuyendo a la Comisión Federal de Electricidad (CFE), creada como organismo regulador el 14 de agosto de 1937,<sup>173</sup> la prestación en exclusiva del servicio público de energía eléctrica.

### 5. La reforma al artículo 123 de la Constitución

Al igual que en lo referente a las demandas agrarias postergadas por insuficiencias administrativas e institucionales, sucedió en lo relativo a las demandas laborales de los trabajadores del país.

El artículo 123 original, uno de los que mayores discusiones y debates provocó en el Constituyente de 1917, fue aprobado sin consideraciones operativas que posibilitaran el ejercicio de los derechos laborales de los trabajadores del país.

El texto aprobado en 1917 señalaba que: “El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre trabajo, fundadas en la necesidades de cada región...”. Esto es, se estableció la facultad concurrente entre las legislaturas de los Estados y el Congreso de la Unión, con el resultado de una grave dispersión legislativa que dificultaba la aplicación de las normas tutelares del artículo 123.

Mario de la Cueva,<sup>174</sup> en su clásico *Derecho mexicano del trabajo*, señala entre los antecedentes de este artículo que “la Secretaría del Trabajo y Previsión Social tiene entre

---

<sup>171</sup> Petróleos Mexicanos, Historia de Petróleos Mexicanos, 12 de diciembre de 2008. 10 de febrero de 2010, <http://www.pemex.com/index.cfm?action=content&sectionID=1&catID=10004>

<sup>172</sup> Se anexa al presente trabajo una gráfica sobre el desarrollo del Sector Paraestatal (véase el anexo 5).

<sup>173</sup> Comisión Federal de Electricidad, *CFE y la electricidad en México*, 24 Noviembre 2009, 10 de febrero de 2010. <http://www.cfe.gob.mx/QuienesSomos/queEsCFE/Paginas/CFEylaelectricidadenM%C3%A9xico.aspx>

<sup>174</sup> Cueva, Mario de la, *Derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1967, t. II, p. 873.

nosotros importantes antecedentes. No es una creación arbitraria, sino al contrario, se inició como una simple Oficina dentro de esta Secretaría de Estado y, a medida que fueron cobrando fuerza el movimiento obrero y los conflictos de trabajo, tuvo que ir evolucionando hasta su condición actual”.

En diciembre de 1911 se creó la Oficina del Trabajo, dependiente de la Secretaría de Fomento. De ahí, en 1917, pasó a la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.

En 1929, durante el periodo del presidente sustituto Emilio Portes Gil, se inició un movimiento para reformar la fracción X del artículo 73 y el párrafo inicial del artículo 123 de la Constitución, para dar competencia exclusiva al Congreso de la Unión en la expedición de leyes de trabajo.

Esa reforma fue aprobada por el Constituyente Permanente y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de noviembre de 1929. De ahí la facultad de expedir la primera Ley Federal del Trabajo, el 18 de agosto de 1931.

En lo administrativo, mediante la Ley del 30 de noviembre de 1932, se creó el Departamento de Trabajo, y se suprimió la dependencia que venía funcionando en la Secretaría de Fomento Industrial y Comercio. La Ley de Secretarías de Estado del 31 de diciembre de 1940, al inicio del gobierno del presidente Manuel Ávila Camacho, dio pie a la creación de la Secretaría del Trabajo y de Previsión Social. En la reforma del artículo 123 de 1929 se reestructuró totalmente éste, ampliando su función tutelar de los derechos de los trabajadores. Así, se crearon nuevos derechos, como el del acceso a la seguridad social.

Para ese efecto se modificó la fracción XXIX del propio artículo 123 para establecer que: “Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, la cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos”.

Igual que sucedió con otras disposiciones constitucionales, ese nuevo derecho a la seguridad social tardó años en volverse una realidad mediante la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Esta institución del Estado mexicano nació formalmente el 19 de enero de 1943, es decir, 26 años después de que la Constitución de 1917 estableciera los derechos laborales y 14 años después de la reforma de 1929 en que se modificó la fracción XXIX del artículo 123, para señalar que habría de crearse ese organismo público mexicano.

Si bien no fue el primer organismo público descentralizado del gobierno federal, sí presentó como novedad que en su órgano de gobierno se definió que fuera tripartita, con representación gubernamental y de los sectores laboral y privado.

Otras reformas posteriores al artículo 123 de la carta de Querétaro, al ampliar los derechos de los trabajadores, provocaron también la creación de otras instituciones, las que al igual que el IMSS nacieron con la naturaleza de entidades paraestatales, denominación adoptada por la Ley Orgánica de la Administración Pública expedida en diciembre de 1976, al inicio del sexenio de José López Portillo (1976-1982).

En el sector laboral destaca el Instituto del Fondo de la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), creado por reforma constitucional del 14 de febrero de 1972 a la fracción XII del artículo 123, para dar sustancia al derecho de los trabajadores a una vivienda digna. Al igual que en el caso del Seguro Social, el derecho de los trabajadores estaba establecido en la Constitución de 1917, y en parte por falta de reglamentación en la ley respectiva, algunos patrones no cumplieron la obligación de dar casa a sus trabajadores.

La expedición de una nueva ley laboral en 1970, que sustituía a la de 1931, en la que se precisó la obligación patronal de otorgar vivienda a los trabajadores, provocó la reforma laboral para que esa obligación se sustituyera por la obligación patronal de aportar a un fideicomiso nacional creado para cumplir ese propósito. Contrario a lo que sucedió en el caso del IMSS, su creación material se dio a pocos meses de reformada la Constitución y expedida la ley respectiva.

La Ley que crea el INFONAVIT fue publicada el 24 de abril de 1972 y define a esa institución como un “organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio”.

De igual manera, derivadas de otras reformas al artículo 123, éstas realizadas por reforma constitucional del 21 de noviembre de 1961, se crearon la Comisión Nacional de Salarios Mínimos y el Instituto del Reparto de Utilidades a los Trabajadores y otras muchas entidades del sector laboral, como el FONACOT, para asegurar el consumo de los trabajadores.

#### *6. Otras reformas al artículo 73 de la Constitución*

Cronológicamente, después de las reformas a la Constitución que se realizaron entre 1921 y 1940 que dieron base a las reformas laborales, agrarias y educativas, con las que se inició la llamada etapa constructiva de la Revolución, se imponía solucionar el problema fiscal del país que carecía de un sistema tributario que pudiera allegarle recursos al Estado para financiar las nuevas cargas.

Es prudente recordar que ni en las Constituciones del siglo XIX, ni en la de 1917, este asunto había sido abordado con profundidad. La de Querétaro sólo estableció, en el artículo 73, fracción VII, la facultad del Congreso Federal de “Imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto”, sin precisar cuáles serían éstas. En 1921,



el Congreso federal expidió, por vez primera, la Ley que creaba el Impuesto sobre la Renta, llamado “el impuesto del centenario”, debido a la conmemoración de un siglo de vida independiente, pero no estaba clara la atribución para ello.

Para esto se realizaron dos convenciones nacionales fiscales en 1925 y en 1932 en las que la Federación y los estados buscaron encontrar una solución a dicha indefinición constitucional. Ante esa deficiencia operaba el principio del artículo 124 de la carta fundamental que señala: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados”.

Esta situación se vio agravada con la incipiente exploración de yacimientos de petróleo y demás recursos del subsuelo, ya que tanto los estados como la Federación iniciaron la imposición de tributos sin contar con precisión sobre la competencia de cada uno de ellos. Apareció así el fenómeno de la doble y hasta múltiple tributación con el consiguiente impacto en esas industrias. Una sentencia de la Corte había establecido que la facultad para imponer tributos estaba en favor de la autoridad a la que le correspondiera la regulación de esas materias.

Ante esa tesis del máximo tribunal, las sucesivas reformas al artículo 73 se ocuparon de definir como atribución del Congreso federal, en 1929, la facultad para expedir las leyes relativas a los temas de minería, comercio e instituciones de crédito.

Para concluir queremos citar que, como producto de esa evolución, el Constituyente Permanente, en 1942, reformó la Constitución en su artículo 73 fracción XXIX, para sustituir la facultad para “aceptar la renuncia del Presidente de la República” como estaba en el texto original, estableciendo la nueva redacción en la que señala: “Fracción XXIX. Para establecer contribuciones: 1. Sobre comercio exterior...” y así en diversas fracciones atribuir al fisco federal las principales fuentes tributarias.

Esta situación provocó una gran concentración de recursos en la hacienda federal, que sólo empezó a revertirse a partir de 1980 con la entrada en vigor de un nuevo sistema de coordinación fiscal nacional, cuyo análisis corresponde a un trabajo de distinta naturaleza.

## VII. Etapas en la Construcción de la Administración Pública

Como hemos podido ver en esta apretada síntesis, la Constitución de 1917 se propuso grandes objetivos políticos y sociales. Se puede decir, siguiendo a Karl Loewenstein,<sup>175</sup> que era del tipo de las llamadas Constituciones programáticas por su alcance y contenido. Refiriéndose a nuestra carta fundamental, señala:

---

<sup>175</sup> Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Ariel, 1958.

Un conocido ejemplo de Constitución condicionada ideológicamente es la mexicana de 1917, con su expresa orientación hacia un orden social de tipo socialista. Otros Estados conmemoran el nacimiento de su Ley Fundamental bautizando una calle o plaza con dicha fecha. México es, sin embargo, aparentemente el único país que honra de esa manera un Artículo de la Constitución, el 123, que proclama el principio del Estado social de bienestar.

Podemos dividir el desarrollo de nuestro sistema constitucional y administrativo en varias etapas sucesivas y de alguna manera consecuentes una con las otras. La primera que va de 1917 a 1940, que podemos llamar, como ya se ha hecho, la de la creación de instituciones en la que se da el proceso de completar y subsanar las deficiencias originales de la Constitución de 1917, de las cuales hemos descrito unas cuantas. En ese periodo se expedieron 31 decretos de reformas a la Carta Magna, algunos de los cuales tuvieron una repercusión directa en el desarrollo de la administración pública.

En medio del desarrollo administrativo y político que hemos descrito, un aspecto de carácter político que tuvo gran trascendencia en el desarrollo del país, fue la creación en 1929 del Partido Nacional Revolucionario, sobre todo a partir de su conversión en 1938 a Partido de la Revolución Mexicana durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas. Al convertirse en un partido de sectores, dicho partido disminuyó los poderes de los gobernadores en su propia dirección a nivel nacional, fortaleciendo la primacía del presidente en las decisiones políticas más relevantes. Esa conjunción de poderes en la figura presidencial, administrativos y políticos, dio pie a lo que se conoce como el presidencialismo mexicano, uno de cuyos mejores análisis se debe al doctor Jorge Carpizo.<sup>176</sup>

En esta etapa, que va de 1940 a 1970, el país conoció la mejor época de desarrollo económico y social, tanto que se le conoce como la época del “milagro mexicano”. Roger D. Hansen,<sup>177</sup> en un libro publicado en 1971, al inicio del sexenio de Luís Echeverría, señala que durante las tres décadas posteriores a 1940, la economía mexicana creció a una “tasa anual de más del 6%, en datos per cápita, la tasa ha excedido al 3%”. Sigue la cita de datos sobre ese milagro: “Para 1970 México era en gran parte autosuficiente en la producción de comestibles, productos básicos y la mayor parte de bienes de consumo”. Añade que la industrialización tuvo un crecimiento más rápido. Entre 1950 y 1966 “la producción de acero y otros artículos metálicos creció a una tasa anual de 11.5%”.

---

<sup>176</sup> Para un análisis profundo de este tema, se recomienda el libro de Carpizo, Jorge, *Presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1979.

<sup>177</sup> Hansen, Roger D., *La política del desarrollo mexicano*, 22ª ed., México, Siglo XXI Editores, 1998. pp. 59 y ss.

Destaca también que el sector público mexicano contribuyó con el 30% de la formación del capital fijo bruto y durante los primeros años la inversión pública excedía del 50% del total.

Estos resultados son producto, en gran parte, a las nuevas atribuciones y capacidades administrativas y políticas del Estado mexicano. Entre las más relevantes podemos citar la reforma al artículo 131 de la carta fundamental en 1951, en la que se incorporó una nueva competencia al Poder Ejecutivo. Ésta señalaba que (artículo 131, segundo párrafo) “El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso; y para crear otras...”.

A esta reforma siguió la expedición de la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica. Con este instrumento el presidente se convirtió en pieza central del proceso de desarrollo que menciona Hansen y que ha sido ampliamente analizado por autores mexicanos y extranjeros.

El mismo autor señala que, no obstante, este crecimiento se dio de manera muy desigual. “Entre 1940 y los primeros años de la séptima década los ricos se han vuelto más ricos y los pobres más pobres”. Describe ampliamente las causas de ese deterioro y las atribuye a que no se cuidó adecuadamente que el proceso de crecimiento se acompañara de una mejor distribución del ingreso.

Esta etapa se puede también caracterizar como la de la recomposición centralizadora, en la que la nota fundamental fue el proceso de centralización en favor del Poder Ejecutivo Federal, de nuevas competencias económicas que si bien le permitieron un mayor margen de acción en el proceso de desarrollo del país, fortaleció en exceso el poder del presidente en perjuicio de los poderes de estados y municipios.

La crisis de inicio de los años setenta provocó una agresiva reacción estatal para crear organismos y empresas públicas para atender las crecientes demandas de la población; se llegó a la creación de más de 1100 de ellas.<sup>178</sup>

El gobierno del Presidente Luis Echeverría (1970-1976) intentó relanzar la capacidad del Estado para influir en la capacidad de promoción del desarrollo y en parte para revertir la aguda concentración del ingreso antes señalada.<sup>179</sup> No está de más señalar que ese intervencionismo estatal se dio básicamente con la creación de empresas paraestatales. La creciente participación estatal en la economía se reflejó al final del sexenio en mayores niveles de endeudamiento y déficit fiscal, que hizo que concluyera en medio

---

<sup>178</sup> Este proceso de reversión se inició en 1982 y a la fecha sólo existen 210 entidades paraestatales según la relación publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de agosto del 2008.

<sup>179</sup> La política económica del nuevo gobierno, Banco Nacional de Comercio Exterior de México, 1971.

de la primera gran crisis fiscal y financiera desde décadas atrás lo que además anunciaba el fin, estrepitoso, de la etapa del llamado desarrollo estabilizador.

En esa publicación realizada apenas iniciado el sexenio de Luís Echeverría, se hace un amplio recuento de las desigualdades económicas y sociales; se propone una reforma fiscal redistributiva del ingreso; se proponen programas y sobre todo organismos, fideicomisos y empresas públicas orientadas a ese propósito. Cabe mencionar que en esa publicación de más de 200 páginas, el Programa de Reforma Administrativa a desarrollar durante ese gobierno apenas ocupa una cuartilla.

Ese proceso lo explica muy bien Alejandro Carrillo Castro:<sup>180</sup> “Desde su designación como candidato a la Presidencia de la República manifestó en múltiples ocasiones su convicción de que el país necesitaba elevar sus niveles de productividad, especialmente en lo relativo a la acción gubernamental”.

En otro capítulo del mismo trabajo<sup>181</sup> señala: “Adicionalmente, los últimos 55 años el Ejecutivo Federal recurrió en forma creciente a nuevas formas de acción para cumplir los objetivos que tiene asignados: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos, entre otros. Así ha incrementado su complejidad y el tamaño hasta llegar actualmente, con más de 850 entidades”.

Es necesario puntualizar que a ese proceso de reformas “incrementales” siguió uno de endeudamiento y del consecuente déficit público que provocó, por primera vez en 22 años, que se dejara la paridad con el dólar, con un gran crecimiento de la deuda pública externa pendiente de pago.

Pedro Aspe<sup>182</sup> señala que la deuda pasó a 21 mil millones de dólares contra 6 mil 800 millones de 1972; en tanto que el déficit presupuestal fue de 10% del PIB contra 2.5% por promedio en los últimos 20 años anteriores.

Ante ese escenario económico, la administración del presidente José López Portillo (1976-1982) se planteó la necesidad de una reforma administrativa que partía del reconocimiento que era necesario “reorganizar al gobierno para organizar al país”. Esta reforma significó el más acabado intento por racionalizar el ejercicio de la administración pública desde su creación en 1824 y las posteriores reformas.

---

<sup>180</sup> Carrillo Castro Alejandro, *La reforma administrativa en México*, cit., pp. 120 y ss.

<sup>181</sup> *Ibidem*, páginas 43 y ss.

<sup>182</sup> Aspe Armella, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Este proceso se inició con la expedición de varios instrumentos jurídicos apenas estrenado el sexenio. Empezó con la creación de una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública, a la que siguieron las leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley General de Deuda Pública, la primera en el país, y un buen número de disposiciones administrativas para dar sustento a ese proceso.

Alejandro Carrillo Castro en un trabajo pionero,<sup>183</sup> describe el proceso de consolidación de la administración mexicana, hasta llegar a la reforma administrativa de 1976-1982 en que se sentaron las bases del diseño y la operación del aparato administrativo del gobierno de México hasta la actualidad.

En esta etapa no fueron necesarias reformas constitucionales, dado que las anteriores, de las que algunas se han señalado en este trabajo, proporcionaban de manera adecuada sustento jurídico-constitucional a las reformas planteadas.

En ese sexenio, sin embargo, cabe destacar que el proceso reformador de la Constitución se dio en 1977, con la llamada reforma política, que inició la construcción de un nuevo sistema electoral y de la representación política que sólo anotamos, por no ser objetivo de este trabajo.

Para obviar espacio anexamos al presente trabajo una relación de algunas de las reformas constitucionales que tuvieron impacto directo en el desarrollo de la administración pública mexicana.

De igual forma se anexa también una relación de las leyes de secretarías de Estado expedidas con esa denominación hasta la puesta en vigor de la Ley Orgánica de la Administración Pública emitida en 1976, la que ha estado en vigor durante 34 años; hasta la fecha es la de más larga duración desde 1917, en que se expidió la primera después del movimiento revolucionario.

## VIII. Consideraciones Finales

Para concluir queremos intentar resumir en unas cuantas líneas cuáles han sido los principales periodos que podemos identificar en el largo proceso de creación de las instituciones administrativas que sustentan el trabajo del Poder Ejecutivo en México.

En un primer periodo que va de 1917 a 1934, el proceso de reformas constitucionales se orientó a la consolidación del proceso político, dada la destrucción de las débiles es-

---

<sup>183</sup> Carrillo Castro, Alejandro, *La reforma administrativa en México: Evolución de la reforma administrativa en México, 1971-1979*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1980.

estructuras institucionales porque, bajo el régimen del general Porfirio Díaz, más que en instituciones sólidas, el poder descansaba en la persona del Caudillo y jefe del Estado mexicano, además debe considerarse que durante el largo tiempo que duró su mandato, sólo se dieron dos cambios en la estructura administrativa heredada desde mediados del siglo pasado.

El segundo, se inaugura con el gobierno del general Lázaro Cárdenas, 1934-1940, primero que, gracias a una reforma constitucional después de la desafortunada aventura reeleccionista del general Álvaro Obregón, se vio en la necesidad de ampliar los periodos de gobierno de cuatro a seis años; con la mayor permanencia se buscaba permitir a las administraciones cumplir mejor sus objetivos del desarrollo económico y social.

Luis Medina Peña<sup>184</sup> describe el proceso de desarrollo económico en estas tres décadas, y ubica en las reformas cardenistas la palanca del desarrollo futuro. Con el inicio del proceso de industrialización arrancó el de urbanización del país.

En el periodo que sigue a la depresión entre 1929 y 1935, el “Estado Mexicano empezaba a configurar los mecanismos institucionales y políticos para ordenar su situación política interna y reactivar la economía, el promedio de la tasa de crecimiento del producto por persona fue de 1.7% anual. En cambio, en los siguientes años, de 1935 a 1975, el producto por persona creció a una tasa anual de 2.9%”.

Después de la etapa del llamado Desarrollo Estabilizador, 1940-1970, y ante la evidencia de una desaceleración del nivel del desarrollo mexicano, los gobiernos entre 1970-1982 intentaron retomarlo con una mayor intervención en el desarrollo económico, lo que provocó también un mayor déficit público, sobre todo en el sector paraestatal. Como consecuencia de ese déficit, a partir de 1972 apareció en la economía nacional el fenómeno de la inflación, cuyo control se convirtió en el objetivo central de los gobiernos subsecuentes.

Esto y el cambiante entorno internacional provocaron un cambio de dirección en las estrategias de política económica, con el consecuente redimensionamiento del papel y del tamaño del Estado, que siguen vigentes hasta la fecha.

En este trabajo pretendimos demostrar como nuestros constituyentes de 1917 tuvieron la voluntad de crear nuevos derechos para los mexicanos, pero no acertaron a crear los mecanismos legales ni administrativos que contribuyeran al cumplimiento de ese propósito.

---

<sup>184</sup> Medina Peña, Luis *op. cit.*, pp. 125 y ss.

No fue sino a través del proceso de reformas constitucionales que fue posible corregir los defectos de la nueva Constitución y así crear de manera sostenida un buen número de instituciones para dar cumplimiento a las tareas crecientes del Estado mexicano posrevolucionario.

Se cumplió así con lo que señala María del Carmen Pardo:<sup>185</sup> “El doble papel de la administración pública en su relación con el sistema político es una especie de movimiento pendular en uno de cuyos extremos se establece la relación de subordinación al mandato político y en el otro aquélla funciona como elemento independiente dentro del sistema”.

En lo político, el país fue reformando su Constitución para crear normas e instituciones capaces de sustentar el desarrollo nacional; este proceso se vio acompañado de una amplia evolución de la administración pública para dirigirlo.

Entendemos como instituciones, siguiendo a Douglass C. North,<sup>186</sup> “las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente estructuran el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico”.

Las instituciones, sigue, “pueden ser creadas como son las constituciones políticas de los Estados, o bien evolucionan simplemente a lo largo del tiempo, como evoluciona el derecho consuetudinario... Qué organismos cobren vida y cómo evolucionan son hechos determinados fundamentalmente por el marco institucional. A su vez, ellos, los organismos, influyen en la forma en que evoluciona el marco institucional”.

Como hemos podido ver en estas páginas, el proceso de institucionalización de la vida política y administrativa del país se ha dado a jalones y no sin graves tropiezos y retrocesos.

Quisimos mostrar cómo este proceso de creación y consolidación de normas constitucionales ha sido difícil, pero por fortuna no se interrumpió durante el siglo pasado. Esto permitió que tengamos, después de dos siglos de historia, una Constitución evolucionada y una administración institucionalizada de manera más o menos estable, que permite al país lograr algunos de los objetivos que se propusieron en los movimientos sociales de la Independencia y la Revolución mexicanas.

---

<sup>185</sup> Pardo, María del Carmen, *La modernización administrativa en México*, México, 2ª reimpresión, Instituto Nacional de Administración Pública-El Colegio de México, 1993.

<sup>186</sup> North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, 3ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.



En este proceso hubo, sin embargo, un hecho por demás obvio: en ese periodo, sobre todo después de la creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929, se facilitó un proceso de centralización política que concentró en los poderes federales una gran cantidad de facultades constitucionales y administrativas en perjuicio del equilibrio que debe tener un sistema federal.<sup>187</sup>

A partir de 1976, año en que concluye el periodo de análisis que nos fue asignado, y gracias a un largo proceso de reformas político-electorales, se dio un proceso de democratización que al mismo tiempo que desmontó las estructuras autoritarias del sistema político mexicano, también contribuyó a una recomposición del federalismo mexicano.

Desafortunadamente, este proceso no siempre ha estado acompañado de una mejoría en el desarrollo económico y social de la población mayoritaria del país, no obstante la creación de los instrumentos jurídicos y administrativos, incluso de nivel constitucional con que cuenta el Estado mexicano para promover, dirigir y conducir este proceso de desarrollo.

## IX. Fuentes

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Tomo I. México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, XV ts.
- Carrillo Castro, Alejandro, *La reforma administrativa en México, 1971-1979*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1980.
- Comisión Federal de Electricidad, *CFE y la electricidad en México*, 24 noviembre 2009 - 10 de febrero de 2010, <http://www.cfe.gob.mx/QuienesSomos/queEsCFE/Paginas/CFEylaelectricidadenM%C3%A9xico.aspx>
- Cueva, Mario de la, *Derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1967 t. II.
- Duverger, Maurice, *La république de citoyens*, París, Editions Ramsay, 1982.
- García de Enterría, Eduardo, *Revolución francesa y administración pública*, 2ª ed., Madrid, Editorial Taurus, 1981.
- Gutiérrez S., Sergio Elías, *Centralismo administrativo, descentralización administrativa. El caso del federalismo mexicano. El debate nacional*, t. II. *Escenarios de la democratización*, México, Diana, 1998.
- Gutiérrez S., Sergio Elías y Rives Sánchez, Roberto, *La Constitución mexicana al final del siglo xx*, México, Líneas del Mar, 1995.
- Hernández Chávez, Alicia, *La tradición republicana del buen gobierno*. México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, 1993.

---

<sup>187</sup> Véase Gutiérrez S., Sergio Elías, *Centralismo administrativo, descentralización administrativa. El caso del federalismo mexicano. El debate nacional*, t. II, *Escenarios de la democratización*, México, Diana, 1998.

- Lee Benson, Nettie, *El federalismo mexicano y la diputación provincial*, 2ª ed., México, El Colegio de México, 1980.
- Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Ariel, 1958.
- LXI Legislatura Congreso del Estado de Guanajuato, “Plan de Guadalupe. Manifiesto a la Nación”, 26 marzo de 1913, 10 de febrero de 2010, <http://www.congresogto.gob.mx/2010/historico/1910/1913-Plan-de-Guadalupe.pdf>
- Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Medina Peña, Luis, *La invención del sistema político mexicano*. México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Niemeyer, E. V. Jr., *Revolución en Querétaro. El Congreso Constituyente mexicano de 1916-1917*, México, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1993.
- North Douglass, C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, 3ª reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Petróleos Mexicanos, *Historia de Petróleos Mexicanos*, 12 de diciembre de 2008, 10 de febrero de 2010.  
<http://www.pemex.com/index.cfm?action=content&sectionID=1&catID=10004>
- Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1968.
- Rives Sánchez, Roberto, *La administración pública de México en su bicentenario*, Querétaro, 2009.
- Valadés, Diego, *Constitución y política. Sentido actual de la Revolución mexicana*. México, UNAM, 1964.

## ANEXO 1

### Reformas al Artículo 73 constitucional de 1917 a 1976<sup>188</sup>

#### Artículo 73: Facultades del Congreso (25 reformas)

<i>Número</i>	<i>Fecha</i>	<i>Fracción</i>	<i>Modificación/reforma</i>
1	8-VII-1921	XXVII	(SEP) Establecer escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales.
2	20-VIII-1928	VI	Facultad del Presidente de la República para someter a la aprobación de la Cámara de Diputados, los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios.

<sup>188</sup> Gutiérrez S., Sergio Elías y Rives S., Roberto, *op. cit.*, pp. 291-303.

3	6-IX-1929	X	Legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito, para establecer el Banco de Emisión Único. Se expiden las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 constitucional. La aplicación de las leyes del trabajo correspondía a las autoridades de los estados, con algunas excepciones.
4	29-IV-1933	XXVI	Conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con carácter de sustituto, interino o provisional.
5	18-I-1934	XVI	Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.
6	13-XII-1934	XXV	Dictar leyes para distribuir la función educativa entre Federación, estados y municipios sobre el ejercicio de la función educativa.
7	15-XII-1934	VI	Legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios federales.
8	14-XII-1940	VI	División de territorios en municipalidades a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa.
9	24-X-1942	IX, XXIX XXX	Impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones. (Competencias fiscales entre Federación, estados y municipios).
10	18-XI-1942	X	Se añaden, a la reforma del 18-I-1935, los hidrocarburos y el Banco de Emisión Único.
11	10-II-1944	XIV	Levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales y para reglamentar su organización y servicio.
12	21-IX-1944	VI	Se añade a la fracción cuarta que los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los territorios, los hará el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Diputados.

13	30-XII-1946	VIII	Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, aprobar esos empréstitos y pagar la deuda nacional.
14	29-XII-1947	X	Se añaden, a la reforma del 18-XI-1942, los juegos con apuestas y sorteos al Banco de Emisión Único.
15	10-II-1949	XXIX	Producción y consumo de cerveza.
16	13-I-1966	XXV	Legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos de interés nacional.
17	21-X-1966	XIII	Dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra.
18	24-X-1967	XXIX	Legislar características y uso de Bandera, Escudo e Himno Nacionales.
19	8-X-1974	I	Para admitir nuevos Estados a la Unión federal.
20	6-II-1975	X	Se añade, a la reforma del 29-XII-1947, la energía nuclear.
21	6-II-1976	XXIX	(SAHOP) Expedir las leyes que establezcan concurrencia entre Federación, estados y municipios, en los ámbitos de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos.

## ANEXO 2

### Relación entre las Funciones Creadas a Nivel Constitucional y su Impacto en la Administración Pública Federal

<i>Fecha</i>	<i>Reforma</i>	<i>Artículo</i>	<i>Fecha</i>	<i>Órgano creado en la Administración Pública</i>
05-II-1917	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	90, 92 y 93		Se crean secretarías y departamentos administrativos.

05-II-1917	CPEUM establece un banco encargado de la emisión de billetes.	28	25-VIII-1025	Banco de México. 10-IX-1925.
08-VII-1921	Establece facultad concurrente de la Federación-estados en materia educativa.	73 f. XXVII	03-X-1921	SEP
20-VIII-1928	Se establece el control del presidente sobre el Distrito Federal.	73		Creación del Departamento Administrativo del Distrito Federal.
06-IX-1929	Establece la competencia federal para expedir leyes reglamentarias del Artículo 123 y de la Ley del Seguro Social.	73 f. X, 123 f. XXIX	12-XII-1932 31-XII-1940, 19-I-1944	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Departamento del Trabajo (1932)</li> <li>• STPS (1940)</li> <li>• IMSS (1944)</li> </ul>
10-I-1934	Composición del Ejido y lineamientos para el régimen agrario.	27	17-I-1934, 31-XII-1974	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Departamento Agrario (1934).</li> <li>• Secretaría de la Reforma Agraria (1974).</li> </ul>
18-I-1934	Establece como facultad exclusiva del Congreso legislar sobre energía eléctrica.	73 f. X	24-VIII-1937	CFE
13-XII-1934	Se faculta al Congreso para expedir las leyes para distribuir la función educativa entre Federación, estados y municipios.	73 f. XXV		
09-XI-1940	Monopoliza la explotación del petróleo.	27	07-VI-1938	Petróleos Mexicanos (1938). Ley Orgánica de 1971.
28-III-1951	Facultad legislativa para el presidente en materia de exportación e importación.	131		Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE) 1970.

05-XII-1960	Crea el apartado B del artículo 123 relación laboral del Estado y sus trabajadores.	123 B	30-XII-1959 01-I-1960.	Creación del ISSSTE. En funciones desde
29-XII-1960	Monopolio del Estado en el servicio público de energía eléctrica.	27	29-XII-1960	CFE; LFC.
21-XI-1962	Sistema para el establecimiento del salario mínimo y reparto de utilidades.	123		Instituto para el Reparto de Utilidades.
25-X-1967	Creación de tribunales federales de lo contencioso administrativo.	94, 98, 100, 102, 104 y 105		Da sustento constitucional a los tribunales contencioso administrativo.
14-II-1972	Creación de un fondo nacional de la vivienda para los trabajadores.	123 A f. XII	01-V-1972	INFONAVIT.
10-XI-1972	Creación de un fondo nacional de la vivienda para trabajadores del Estado.	123 B f. XI, XII	28-XII-1972	FOVISSSTE.
06-II-1975	Minerales radioactivos como propiedad de la nación.	27		Instituto Mexicano de Energía Nuclear.
06-II-1975	Legislar en materia de energía nuclear es facultad exclusiva del Congreso.	73 f. X		
06-II-1976	Creación de una zona económica exclusiva.	27		
06-II-1976	Regulación de los asentamientos humanos y facultad concurrente de Federación estados y municipios.	27, 73 y 115		Secretaría de Asentamientos Urbanos y Obras Públicas.
06-XII-1977	Partidos políticos como entidades de interés público.	41		

06-XII-1977	Faculta a Cámaras del Congreso de la Unión a crear comisiones para investigar a organismos descentralizados y empresas públicas.			
-------------	--	--	--	--

### ANEXO 3

#### Orden Cronológico de Leyes, Decretos y Circulares entre 1917 y 1976<sup>189</sup>

<i>Fecha/año</i>	<i>Ley, decreto o Circular</i>	<i>Motivo</i>
Abril 14 de 1917	Ley de Secretarías de Estado. (Preconstitucional)	Se publicó en el <i>DOF</i> la promulgación de la Ley de Secretarías de Estado.
Abril 30 de 1917	Reforma a la Ley del 13 de mayo de 1891.	Reforma (preconstitucional) a la Ley del 13 de mayo de 1891, por la que se sustituyeron la Secretaría de Estado y del Despacho de Fomento, Colonización e Industria por las de “Fomento” e “Industria y Comercio”.
Diciembre 31 de 1917	Ley de Secretarías de Estado.	<i>DOF</i> Promulgación de la Ley de Secretarías de Estado.
Octubre 3 de 1921	Decreto <i>DOF</i> .	Se establece una Secretaría de Estado: SEP.
Enero 8 de 1923	Decreto <i>DOF</i> .	Se crea el Departamento de la Estadística Nacional.
Enero 22 de 1925	Decreto <i>DOF</i> .	Se suprime el Departamento de Aprovechamientos Generales.
Diciembre 12 al 15 de 1932	Decreto <i>DOF</i> .	Creación de Departamento del Trabajo y se cambia la denominación de Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, por Secretaría de Economía Nacional.
Diciembre 29 de 1932	Decreto <i>DOF</i>	Modifica la Ley de Secretarías de Estado, suprimiendo el Departamento de Contratación.

<sup>189</sup> *Revista de Administración Pública*. Ley Orgánica de la administración Pública Federal, núm. 71-72, julio-diciembre de 1987. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=rap&n=71>



Abril 6 de 1934	Ley de Secretarías de Estado.	Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal.
Enero 17 de 1934	Departamento Agrario (decreto).	Decreto que crea el Departamento Agrario.
Diciembre 31 de 1935	Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.	Se publica en el <i>DOF</i> la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
Diciembre 31 de 1936	Decreto de reforma.	Se reforma la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (LSDE), y se crea el Departamento de Publicidad y Propaganda.
Junio 30 de 1937	Decreto de adición.	Adiciona la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado creando el Departamento de Asistencia Social Infantil.
Junio 30 de 1937	Decreto de adición.	Adiciona la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y se crea el Departamento de Ferrocarriles Nacionales de México.
Diciembre 31 de 1937	Decreto de modificación.	Modifica la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y se crea la Secretaría de la Asistencia Pública.
Diciembre 30 de 1939	Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.	Se publicó en el <i>DOF</i> la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
Diciembre 31 de 1940	Decreto de modificación.	Modifica la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado creando la STPS.
Diciembre 31 de 1941	Ley de reformas.	Ley de reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
Octubre 18 de 1943	Decreto <i>DOF</i> .	Se crea la Secretaría de Salubridad y Asistencia.
Diciembre 21 de 1946	Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.	Se crea la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
Enero 2 de 1947	Reglamento.	Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
Diciembre 24 de 1958	Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.	Se crea la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Diciembre 30 de 1963	Decreto de adición.	Se adiciona el artículo 11 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
Enero 12 de 1972	Decreto de reforma y adición.	Decreto que reforma y adiciona los artículos 26 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
Diciembre 31 de 1974	Decreto de reforma.	Se reforman diversos artículos de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
Junio 29 de 1976	Decreto de reforma y adición.	Decreto de reformas y adiciones a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estados.
Diciembre 29 de 1976	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	<i>DOF</i> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

#### ANEXO 4

#### Reformas Administrativas en México<sup>190</sup>

<i>Periodo</i>	<i>Fecha</i>	<i>Suceso</i>
1917 a 1921		Periodo posrevolucionario.
	1917	La Constitución de 1917 plantea un importante avance sobre la ideología liberal tradicional de aquel tiempo. Con la carta de 1917 se institucionalizó la intervención del Estado mexicano como agente responsable del desarrollo económico y social.
1921 a 1930		Periodo convencional. El esfuerzo gubernamental se orientó a la pacificación del país y al logro de la estabilidad política y económica.
	1925	Creación del Banco de México. Aprobación de la primera Ley del Petróleo que estableció el derecho del Estado sobre los recursos del subsuelo. En materia de energéticos se reguló la industria eléctrica mediante una ley federal.
1930 a 1933		Crisis económica mundial que culminó en 1929; y se pensó en la necesidad de la industrialización del país para constituir una economía nacional independiente que respondiera a los objetivos consignados en el proyecto de nación.

<sup>190</sup> Carrillo Castro, Alejandro, *La reforma administrativa en México. Evolución de la reforma administrativa en México (1971-1979)*, México: Miguel Ángel Porrúa, 1980.

	1931	Código del Trabajo, y para asegurar su aplicación se establece el Departamento del Trabajo, desprendiéndolo de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.
	1931 a 1932	Ley de Planificación 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.
	1933	Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas para coadyuvar en los planes de desarrollo del Gobierno. Se instituyó Nacional Financiera como banco de desarrollo que junto con el Banco de México habría de impulsar la expansión de la economía del país. Se emitió la primera ley sobre funcionamiento del servicio civil federal. Se creó la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro.
1934 a 1940		Se adopta una estrategia que pretendía dar sentido y contenido al papel asignado al Estado para modernizar socialmente al país. El Estado tensionado por procesos de la industrialización, la agricultura y los servicios.
	1935	Creación del Banco Nacional de Crédito Ejidal.
	1936	Creación de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio. Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. Departamento Forestal de Caza y Pesca (después absorbido por la Secretaría de Agricultura).
	1937	Se estableció el Departamento de Ferrocarriles (reabsorbido en ese año por la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas al crearse FNM).
	Marzo de 1938	Creación de la Confederación Nacional Campesina basadas en las ligas agrarias estatales.
	Diciembre 5 de 1938	Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado.
1940 a 1945		Opciones abiertas sobre política económica.
	1943	Se estableció el IMSS.
	1944	Reglamentación sobre enajenación de industrias clave a extranjeros. Creación del Comité Federal de Construcción de Escuelas, el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio y la Compañía Nacional Distribuidora y Reguladora (NADIRSA).
1945 a 1950		Hubo desequilibrios económicos por continuar el ritmo de industrialización.

	1940 a 1949	Los ingresos públicos crecieron en 414.1% en términos relativos, los egresos crecieron más que los ingresos. Consecuencia: el Gobierno tuvo que recurrir al crédito interno y externo.
	1946	Se reformó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Creación de la Secretaría de Recursos Hidráulicos. Creación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.
	1947	Creación de la Ley para el Control de Organismos Descentralizados.
1950 a 1959		Crecimiento económico balanceado que reconocía la importancia de promover el desarrollo de la industria y la agricultura. Se caracterizó por las presiones inflacionarias porque se reducían las oportunidades de exportación.
	1954	Reducción de los montos de la reserva monetaria.

### ANEXO 5

#### Evolución del Sector Paraestatal en México de 1920 a 1942<sup>191</sup>

<i>Año</i>	<i>Incremento neto en el número de empresas incorporadas al sector público</i>	<i>Número acumulado de empresas paraestatales al final del periodo</i>
1920-1934	15	15
1935-1940	21	36
1941-1954	108	144
1955-1962	62	206
1963-1970	66	272
1971-1975	232	504
1976-1982	651	1155

<sup>191</sup> Aspe Armella, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*, 2ª ed., México: Fondo de Cultura Económica, 1993. p.156.

