

INTRODUCCIÓN

De las Funciones de Estado Básico y de Fomento (siglo XIX) a las de Estado de Servicio o Bienestar (de los 20 a los 50 del siglo XX). El Estado Planificador del Desarrollo de los 50 a los 80. El Redimensionamiento del Estado (de los 80 del siglo XX al inicio del siglo XXI).

Tradicionalmente se ha definido al Estado moderno como la representación jurídica de la población que radica en un territorio propio y se gobierna de manera soberana. A su vez, el Gobierno es quien representa jurídicamente al Estado para el cumplimiento de las funciones que la población le tiene atribuidas en su Constitución Política. Dichas funciones gubernamentales se distribuyen generalmente en tres órganos o “poderes”: el encargado de establecer las leyes (órgano o poder legislativo); el que tiene atribuido ejecutar los mandatos legales (órgano o poder ejecutivo); y el que tiene a su cargo vigilar y garantizar que la ejecución de lo ordenado en la Ley se lleve al cabo conforme a derecho (órgano o poder judicial).

Los órganos o “poderes” legislativo y judicial suelen estar integrados de manera colegiada, en tanto que el ejercicio del órgano o “poder” ejecutivo, por lo general está asignado a una sola persona, si bien en ocasiones puede estar a cargo de dos o más, como ocurre con los triunviratos que han existido en México. En el actual sistema presidencial que establece la Constitución vigente, el Poder Ejecutivo Federal “se deposita en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos” (Art. 80). Y como primera facultad otorgada al Presidente, la propia Constitución señala la de “promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, *proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia*” (Art. 89). Por esta razón, si bien los órganos legislativo y judicial también realizan “materialmente” funciones administrativas (ejercen un presupuesto y manejan recursos humanos y materiales, por ejemplo), tradicionalmente se ha denominado *Administración Pública* al conjunto de dependencias y entidades que auxilian al Presidente a cumplir *las funciones* que la Constitución encarga al Poder Ejecutivo. Los titulares de dichas dependencias

pueden ser designados y removidos libremente por dicho servidor público, salvo en los casos en los que la propia Constitución establece alguna modalidad diferente. Constitucionalmente el Presidente de la República está facultado para auxiliarse por un conjunto de dependencias que el Congreso de la Unión debe autorizar por medio de una ley orgánica, y que integran lo que la propia Constitución vigente denomina *Administración Pública Federal Centralizada*, así como de otro tipo de entidades descentralizadas, cuyo conjunto la Constitución denomina Administración Pública Federal “*Paraestatal*”.

El Art. 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece así actualmente que “La *Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal* conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá *los negocios del orden administrativo de la Federación* que estarán a cargo de las Secretarías de Estado,¹ y definirá las bases generales de creación de las *entidades paraestatales* y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación”.

De esta manera, la “Administración Pública Federal” constituye el principal *medio o instrumento orgánico* con que cuenta el titular del Poder Ejecutivo Federal para cumplir las *funciones de gobierno* que tiene atribuidas constitucionalmente. Al revisar la génesis y evolución que han tenido las funciones gubernamentales a cargo del titular del órgano o Poder Ejecutivo en México a partir del inicio de las luchas por la independencia del país en 1810, se podrá conocer igualmente la *génesis y evolución* de la administración pública mexicana a lo largo de los últimos doscientos años, ya que, como alguna vez lo dijo uno de los estudiosos más reconocidos en esta materia en nuestro país: “*en la administración, como en la biología, la función crea al órgano*”.²

En virtud de que el Tomo IV, “Evolución de la Administración Pública Paraestatal” del Dr. Gildardo Campero, está dedicado a revisar específicamente lo relativo a la *génesis y evolución de las entidades* que constituyen lo que la Constitución Política denomina “*administración paraestatal*”, este tomo se enfocará básicamente a la génesis y evolución de la administración pública “*centralizada*”, integrada por las *dependencias directas* del Ejecutivo Federal, como se ha denominado en su momento a las distintas “Secretarías de Estado y del Despacho”, a los “Ministerios” y a los “Departamentos Administrativos”, cuyos titulares está facultado a “designar y remover libremente el Presidente”, salvo en los casos en los que la propia Constitución o las leyes establecen alguna modalidad diferente (Art. 89).

¹ Hasta agosto de 2007 existían también los Departamentos Administrativos, establecidos por primera vez en 1917, ver *Supra* 194.

² José López Portillo, Presidente de la Comisión de Administración Pública (CAP) de la Secretaría de la Presidencia, 1965 a 1970.

1.1 El estado nacional “moderno” y sus funciones

Lo que comúnmente suele denominarse como “El Estado Nacional Moderno” apareció en Europa en los siglos xv y xvi, en reinos como Francia, Inglaterra y España, entre otros. Con el “descubrimiento de América”, a finales del siglo xv, varios de dichos Estados “nacionales” establecieron en el llamado “Nuevo Continente” gobiernos “coloniales”, dependientes política y administrativamente de sus respectivas “Metrópolis” europeas,¹ a la manera en que lo habían hecho dos mil años antes algunas *ciudades-estado* griegas, como Esparta, Corinto, Calcis y Atenas, en los territorios que actualmente pertenecen a Turquía, Italia, Francia y España o los ubicados en la costa norte del Continente africano.

A finales del siglo xviii, algunas de las Colonias que Inglaterra había establecido en la parte noreste del Continente Americano consiguieron independizarse de su Metrópoli Imperial, y decidieron conformar un nuevo Estado, de tipo Federal, el cual se denominó Estados Unidos de América. Este movimiento independentista pronto sería tomado como “modelo” a seguir por algunas de las Colonias que España y Portugal habían establecido tiempo atrás en la parte noroccidental y septentrional del Continente Americano. Hasta dichos territorios coloniales habían llegado igualmente las ideas liberales surgidas con motivo de la Revolución Francesa, y que culminaron con el destronamiento del Rey y el establecimiento de la primera República en aquella nación europea. Paradójicamente, el gran detonador de las acciones independentistas de las Colonias de España en América fue la invasión de Napoleón Bonaparte a dicho país en 1808, y la designación de su hermano como nuevo monarca español.

1.2 El inicio de la independencia de México

Al momento de iniciarse los movimientos independentistas de las Colonias Españolas en América, proceso que en México tuvo una duración de once años (de 1810 a 1821), existía una muy arraigada tradición administrativa centralizada, derivada de los casi tres siglos de dominio de la Corona Española, organizada jurídica, política y administrativamente como “un Estado monárquico unitario o centralizado”. Por lo mismo, salvo el intento de José María Morelos por establecer un gobierno republicano de tipo parlamentario o “de asamblea” (1814), al momento de consolidarse formalmente la independencia de México (1821), la estructura político administrativa del nuevo país era la misma que tenía el Estado español hasta esa fecha, esto es, la que correspondía a una “monarquía moderada” o “constitucional”, como la que establecía la Constitución de 1812, llamada también “de Cádiz”.

³ “Ciudades-Madre” (del griego “Metrón”, madre, y “Polis”, ciudad).

Sin embargo, el tipo de gobierno monárquico que Agustín de Iturbide pretendió establecer en 1821 en nuestro país bajo el nombre de “Imperio Mexicano”, se asimilaba más a la monarquía absoluta anterior a la Constitución Española de 1812, cuyos aspectos “moderados” o “liberales” tanto atemorizaban a los peninsulares que en aquel entonces tenían el control del gobierno de la Nueva España, así como a los representantes de la Iglesia y la milicia novohispanas, quienes prefirieron apoyar a un destacado militar realista para “independizar” al país, a fin de no verse obligados a cumplir los “peligrosos” preceptos de la Constitución gaditana, que en 1820 le habían sido nuevamente impuestos a Fernando VII por los “revolucionarios liberales” españoles de aquella época.

Por esta razón, el primer Reglamento Provisional de Gobierno promulgado por Iturbide para el Imperio Mexicano en 1821, estableció cuatro dependencias para auxiliarle en el cumplimiento de funciones político administrativas, muy similares a las que tenía bajo su responsabilidad el último Virrey que gobernó la Nueva España en nombre de la metrópoli española, a las cuales se denominó desde entonces “*Secretarías de Estado y del Despacho*”. En virtud de que en los inicios de su vida independiente el Estado mexicano no era *laico*, como ahora, sino de tipo *confesional*, con una *religión única* o “*de Estado*”, una de estas primeras cuatro “Secretarías de Estado y del Despacho” tenía por título “*de Justicia y Negocios Eclesiásticos*”, siendo las otras tres las de “*Relaciones Interiores y Exteriores*”; “*de Guerra y Marina*”; y “*de Hacienda*”.

La primera estructura administrativa del Poder Ejecutivo en México era así muy similar a la que tenían la mayoría de los estados nacionales europeos de aquella época, e incluso parecida también a la de los Estados Unidos de América, nación organizada constitucionalmente bajo la forma republicana de gobierno “presidencial y federal”, y cuya “Rama Ejecutiva” estuvo originalmente integrada por sólo tres *Departamentos*, denominados: de *Asuntos Exteriores*; de *Finanzas*; y de *Guerra*⁴.

Podría decirse, por tanto, que el tipo o modelo de administración pública que adoptó México al principio de su vida independiente era el que algunos estudiosos denominan actualmente como el de “Estado Básico o Mínimo”, con sólo tres o cuatro dependencias para auxiliar administrativamente al titular del Órgano o Poder Ejecutivo (ya estuviese encargado a un Emperador o a un Presidente, o en circunstancias excepcionales, a un órgano colegiado, como lo fueron la Regencia del Imperio o los Triunviratos existentes durante los inicios de la República).

Veinte años más tarde, en 1841, la administración pública mexicana “centralizada” empezó a reestablecer algunas dependencias encargadas de cumplir con las funciones

⁴ Martin Van Creveld, “*The Rise and Decline of the State*”, Cambridge University Press, 1999, pág. 291.

que caracterizan a lo que algunos estudiosos denominan “Estado de Fomento”, con la idea de volver a apoyar, desde el gobierno, la incipiente actividad industrial del país. Cabe señalar que ya diez años antes, en 1830, el nuevo Estado independiente había vuelto a intervenir directamente en la economía del país por medio de una “*entidad paraestatal*”, como lo fue el Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional, creado en esa fecha para el fomento de la agricultura y la minería mexicanas. Y lo mismo sucedió, en 1837, cuando el gobierno “centralizado” o unitario, estableció el Banco de Amortización de la Moneda de Cobre, con el propósito de resolver los problemas que confrontaba entonces el sistema monetario del país.⁵

La llamada “Revolución de la Reforma”, que se inició a mediados del siglo XIX con la promulgación de la Constitución liberal de 1857, culminó con la separación de la Iglesia y el Estado, después de la salida de las tropas extranjeras que habían invadido el país en apoyo del bando conservador que intentó reestablecer el Segundo Imperio Mexicano, de nuevo bajo el mando de un monarca europeo, como lo propuso originalmente Agustín de Iturbide en el llamado Plan de Iguala de 1821. El Estado laico surgido de la Revolución de la Reforma debió ocuparse, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, de las funciones que anteriormente correspondían a la Iglesia católica, sobre todo las concernientes al registro civil de las personas y a la educación pública, entre otras, lo que se había intentado infructuosamente en 1833, por el Vicepresidente Valentín Gómez Farías.

Al final del siglo XIX, el gobierno mexicano decidió apoyar activamente la modernización de los puertos marítimos y la ampliación de la red ferroviaria del país, con la idea de exportar nuestras materias primas al resto del mundo. Ello llevó a la creación en 1891 de una nueva “Secretaría de Estado y del Despacho”, la de *Comunicaciones y Obras Públicas*, al igual que al reestablecimiento de la “Secretaría de Estado y del Despacho de Fomento”, creada en 1853, y posteriormente eliminada en 1861. Conviene destacar que en esa misma época, el gobierno de Porfirio Díaz decidió igualmente participar como empresario en actividades económicas antes reservadas a los particulares, mediante la creación de *Ferrocarriles Nacionales de México*, y la adquisición del 50% de sus acciones, lo que la convertiría en lo que hoy se clasifica jurídicamente como “empresa de *participación estatal mayoritaria*”. (Ver Tomo IV, “Evolución de la Administración Pública Paraestatal” del Dr. Gildardo Campero, pág. 97).

Pero no sería sino hasta la segunda década del siglo XX, como resultado de las importantes funciones que la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917 asignó al Gobierno Federal, cuando la Administración Pública Federal, tanto la “centralizada” como la “paraestatal”, empezó a tener asignadas jurídicamente una serie de *nuevas funciones* o

⁵ Gildardo Campero Cárdenas. “Evolución de la Administración Pública Paraestatal”. “200 Años de Administración Pública en México”, Tomo IV, INAP, 2011, págs. 61 a 64 y 75.

responsabilidades que corresponden a lo que algunos estudiosos han dado en denominar “Estado de Servicio o de Bienestar”. Estas nuevas funciones gubernamentales tenían relación directa con el establecimiento de los “derechos sociales” que empezaban a ser reconocidos a nivel constitucional en algunos países, en adición a los tradicionales “derechos individuales” consignados en las Cartas liberales de los siglos XVIII y XIX. Entre estos nuevos “derechos sociales” cabría destacar el rescate de la propiedad del subsuelo “para la Nación” y las prerrogativas otorgadas a las “clases” campesina y obrera, (Arts. 27 y 123), cuyos integrantes habían sido los principales protagonistas de la revolución social iniciada en 1910.

Podría decirse que, de 1917 hasta 1958, el Gobierno Federal, a través de la administración pública a su cargo, procuró cumplir con los mandatos legales derivados de la nueva Constitución Política promulgada en Querétaro el 5 de febrero de 1917. Fue a partir de 1917 que el Estado mexicano se transformó de uno “de Fomento” a uno “de Servicio o de Bienestar”. Este “cambio de modelo” o “paradigma” estatal se intentó llevar al cabo mediante la creación, en el ámbito de la “administración centralizada”, de nuevos órganos o dependencias, como lo fue el *Departamento del Trabajo*, establecido por el Presidente Francisco I. Madero dentro de la estructura orgánica de la Secretaría de Fomento, o bien por medio del establecimiento de nuevas “Secretarías de Estado” o de los “Departamentos Administrativos”, cuya creación inició Venustiano Carranza en 1917.

Para llevar al cabo estas nuevas atribuciones constitucionales, el Gobierno Federal recurrió con frecuencia, sobre todo a partir de la década de los años veinte, al empleo de las que hoy se denominan “entidades paraestatales”, bien se tratase de *organismos descentralizados*, *empresas de participación estatal o fideicomisos públicos*, como lo fueron el Banco de México, la Nacional Financiera, los Bancos de Crédito Agrícola y Ejidal, la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, el Instituto Mexicano del Seguro Social, y fideicomisos públicos como el FIRA, por sólo poner unos cuantos ejemplos. (Ver Tomo IV, “Evolución de la Administración Pública Paraestatal” del Dr. Gildardo Campero).

Al inicio de la década de los años cincuenta, tanto la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, creados al término de la Segunda Guerra Mundial, promovieron como “modelo administrativo” recomendado para ser utilizado por los países que entonces se denominaron “en vías de desarrollo”, una más activa participación del Estado en la economía, así como la prestación directa de servicios básicos a la población, que lo convertirían, en muchos casos, en “el principal motor para alcanzar mejores niveles de desarrollo económico”. Para ello se consideró indispensable que los gobiernos de dichos países elaborasen *planes o programas globales de desarrollo*, en los cuales se fijaran *metas* a alcanzar en el *corto, mediano y largo plazos*, por parte no sólo del llamado sector público, sino también por el sector privado y la sociedad civil en general. Fue así que la ONU

designó oficialmente a los tres decenios de 1960 a 1990 como la primera, segunda y tercera “*Décadas del Desarrollo*”.⁶

No fue difícil que México se convirtiera en aquellos años en un ejemplo de cumplimiento del “modelo de *promoción estatal* del desarrollo económico”, ya que para esas fechas el país contaba con un amplio sector administrativo “paraestatal”, fortalecido, como ya se dijo, desde mediados de los años veinte. Sólo faltaba incorporar a su estructura administrativa centralizada una dependencia encargada de la *Planeación del Desarrollo*, lo cual se llevó al cabo en 1958, con el establecimiento de la que entonces se llamó *Secretaría de la Presidencia*, por iniciativa del Presidente Adolfo López Mateos. Con la creación de esta nueva dependencia del Ejecutivo Federal se dio inicio a lo que algunos estudiosos califican como la etapa del *Estado Planificador del Desarrollo*, y que en México transcurrió de 1958 a finales de 1994, año en que desapareció la Secretaría de Programación y Presupuesto, creada a propuesta del Presidente José López Portillo en 1976.

Podría decirse que fue en 1984, a mediados del sexenio del Presidente Miguel de la Madrid, cuando se inició un importante “*cambio de rumbo* del modelo económico y administrativo”⁷ seguido hasta entonces por el gobierno mexicano desde la promulgación de la Constitución de 1917, sobre todo después del final de la Segunda Guerra Mundial. Si bien la Secretaría de Programación y Presupuesto, establecida en 1976, no desapareció como dependencia del Ejecutivo sino hasta mediados del sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1994), fue a la mitad de la administración del Presidente Miguel de la Madrid (1984) cuando se dio inicio a un proceso acelerado de privatización y eliminación de un importante número de *entidades paraestatales* creadas por el gobierno federal durante las siete décadas anteriores. Esta desincorporación radical de las empresas del sector público, ya fuera para transferirlas al sector privado o para eliminarlas del todo, correspondía a un “*nuevo modelo* de administración pública” que empezó a ser recomendado oficialmente a nivel mundial, para encarar la crisis que afectaba en esos momentos a varios países en vías de desarrollo, como consecuencia del desplome de los precios internacionales del petróleo y la elevación de tasas de interés por parte de los países acreedores de las deudas públicas y privadas de los países en desarrollo, que en muchos casos no estuvieron ya en condiciones de seguirlas cubriendo oportunamente.

Ese “nuevo modelo de administración pública”, promovido por los principales países anglosajones (como Inglaterra, los Estados Unidos y Nueva Zelanda, entre otros), fue “recomendado” a los países “en vías de desarrollo” por las principales instituciones

⁶ Alejandro Carrillo Castro. “La Contribución de Naciones Unidas al Mejoramiento de la Administración Pública: 60 Años de Historia”, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2009, págs. 17 a 19.

⁷ Miguel de la Madrid. “Cambio de Rumbo”. Fondo de Cultura Económica. México, 2004, pág. 19.

financieras internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, las cuales empezaron incluso a poner como condición para otorgar nuevos préstamos y apoyos financieros a los países endeudados, que éstos llevaran al cabo “reformas estructurales” como las que había recomendado el llamado “Consenso de Washington”, consistentes básicamente en procurar el equilibrio fiscal a rajatabla e iniciar una radical privatización de las más importantes empresas públicas, sobre todo las que tenían a su cargo la explotación de recursos naturales (como el petróleo y la energía eléctrica), o servicios públicos tan importantes como los transportes aéreos, marítimos y ferrocarrileros, así como los de telefonía y televisión, entre otros.

Se dio inicio entonces a una nueva etapa en la evolución de la administración pública en México, caracterizada por una radical disminución de la participación del Estado en la economía, que aquí se llamó eufemísticamente “*el redimensionamiento del Estado*”. A esta etapa algunos estudiosos la han denominado como la del “retorno al Estado Básico o Mínimo”, ya que se buscaba que ahora fuese “el Mercado” *el principal promotor y regulador de la actividad económica*, tanto a nivel nacional como internacional. En este nuevo “modelo” o “paradigma” administrativo público se consideraba preferible la actuación de la “mano invisible del Mercado” a la “desastrosa mano visible del Estado”.

El “nuevo modelo” se trató de llevar a la práctica por los gobiernos federales de México a partir de 1984 hasta la fecha, con una disciplina y un celo similares a los que se tuvieron para cumplir anteriormente con los lineamientos del “modelo” que hacía del Estado el principal motor del desarrollo económico y social, modelo o paradigma que, como ya se dijo, había sido “recomendado” internacionalmente desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta el inicio de los años ochenta.

Como consecuencia de este “cambio de rumbo”⁸ o “de modelo”, iniciado en 1984, el llamado ámbito “paraestatal” de la administración pública federal se redujo durante los últimos veinticinco años en más de un 80%, de unas mil cien entidades paraestatales registradas en el Diario Oficial inmediatamente después de la nacionalización de la banca (que incorporó al Estado 54 bancos privados y cerca de 500 empresas, de las cuales dichos bancos eran accionistas mayoritarios o minoritarios) a las cerca de doscientas entidades que existen actualmente.⁹

Con la aplicación acrítica de las recomendaciones del “Consenso de Washington”, no sólo se dejaron de realizar eficazmente las importantes funciones “reguladoras” de la actividad económica que se le habían encomendado al Estado para su intervención

⁸ Título de las memorias del Presidente Miguel de la Madrid, al término de su administración.

⁹ Gildardo Campero, C. Tomo IV. Evolución de la Administración Pública Paraestatal, *op. cit.*, págs. 235 a 238 y 306.

directa como “agente principal del desarrollo”, sino que “el Mercado” demostró que, en muchos casos, sin la adecuada regulación del Estado, (la cual sí se mantuvo en la mayoría de los países más desarrollados, que además conservaron en manos de sus nacionales la propiedad mayoritaria de sectores económicos tan importantes como la banca y los recursos energéticos) se empezaría a propiciar el surgimiento de fraudes y excesos que condujeron a graves crisis recurrentes, tanto en el sector productivo como en el financiero a nivel mundial.

Debido a ello podría decirse que, desde la primera década del siglo XXI, empieza a advertirse, tanto a nivel nacional como internacional, el inicio de lo que parecería ser una nueva etapa o modelo de la administración pública, en la cual se acepta ya que la reducción tan radical que sufrió la actividad estatal en los veinticinco años anteriores, como resultado de la aplicación a rajatabla del llamado “Consenso de Washington”, trajo como consecuencia una serie de resultados negativos que no se previeron en los inicios de la puesta en marcha del “nuevo modelo”, el cual, como ya se dijo, muchas veces fue impuesto a los gobiernos de los países en desarrollo, *como condición para recibir los apoyos que éstos requerían para cubrir sus deudas* con los acreedores privados o con las instituciones financieras internacionales.

Por ello, algunos estudiosos de la administración pública mexicana, consideran que se podría estar actualmente (2010) en el período de gestación de una nueva etapa del desarrollo *evolutivo* de la administración pública, tanto centralizada como paraestatal, que podría concebirse como un intento de conciliación o nuevo equilibrio entre el “Estado” y el “mercado”, como los dos principales motores del desarrollo económico y social del país para las próximas décadas.

Metodología

De igual forma a la empleada por los doctores Diego Valadés y Daniel Márquez Gómez¹⁰ en el Primer Tomo de esta colección, dedicado a revisar la *Base Legal y Programática* de la Administración Pública, en este Segundo Tomo, destinado al estudio de la evolución de las funciones *administrativas* a cargo de las dependencias *centralizadas* del Ejecutivo Federal a lo largo de los doscientos años, que van desde el inicio de la lucha por la independencia hasta el momento actual, se empleará una clasificación *por etapas*, convencionalmente establecidas. Sólo que, a diferencia de la clasificación utilizada en el Tomo Primero, que emplea como criterio básico las sucesivas *Repúblicas* que han existido en México desde el inicio de su vida independiente hasta el presente, para el análisis realizado en este Segundo Tomo se propone emplear, como

¹⁰ Diego Valadés. “La República en México”. Diego Valadés y Daniel Márquez Gómez, “200 años de Administración Pública en México”, Tomo I, “Base Legal y Programática”. INAP, 2010 págs. 19 a 24.

metodología, la progresiva asignación legal de *funciones* administrativas al *órgano* ejecutivo federal, que lo fueron transformando, de un Estado con funciones “básicas o mínimas”, a uno “de fomento”, y posteriormente a uno “de servicio o bienestar”, que luego se convirtió en un Estado “planificador del desarrollo”, para luego intentar el retorno, en el último cuarto del siglo pasado, a un Estado liberal encargado nuevamente de funciones “básicas” o “de policía”.

En este Tomo se analizarán, por tanto, como *etapas* convencionales de la evolución de la administración pública centralizada en México:

1. *El inicio de la Independencia* (1810-1821);
2. Primera Etapa. Las *Funciones de Estado Básico o “Policía”* (1821-1836);
3. Segunda Etapa. Las *Funciones de Estado de Fomento* (1836-1910);
4. Tercera Etapa. Las *Funciones de Estado de Servicio o Bienestar* (1910-1958);
5. Cuarta Etapa. Las *Funciones de Estado Planificador del Desarrollo* (1958-1984), y
6. Quinta Etapa. Las *Funciones del “Estado Redimensionado”* (1984-2010).