

Presentación

I

Dentro de sus programas de trabajo, el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. se ha abocado a la tarea de colaborar en la investigación de los procesos de cambio que se han ido evidenciando en la administración gubernamental en México. Uno de los problemas que se ha manifestado con más fuerza, es el relativo a sus "dimensiones" y, por tanto, a su destino en el futuro. Ambas cuestiones han reclamado un intenso debate en los diversos medios de opinión pública en México, donde el punto central ha sido la polémica del "tamaño" de la administración pública. Por consiguiente, un problema más ha sido el de la intensidad de su actividad, que, unido al planteamiento de magnitud de su organismo, mantienen como incógnita fundamental su papel en la sociedad civil dentro de un tiempo de cambios muy rápidos que presagian una actitud activa y de gran participación de sus miembros.

Ante la evidencia de una más amplia y decidida participación de la sociedad civil en los destinos de la nación, la función del Estado parece necesariamente replanteable a la luz de una nueva visión de su destino, su carácter y sus deberes públicos. Tales son las cuestiones centrales a las que esta investigación, *El Estado y la Administración Pública en México*: una investigación sobre la actividad del Estado mexicano en retrospectiva y prospectiva, intenta dar respuesta, contribuyendo al estudio de los problemas de la administración gubernamental en nuestro país. Su autor es Omar Guerrero, miembro del Instituto Nacional de Administración Pública desde hace una década.

Este libro ha sido el producto de la fructífera colaboración suscitada entre el INAP y la Universidad Nacional Autónoma de México, haciendo una realidad el Convenio de Colaboración Científica, Académica y Cultural signado por ambas instituciones. La labor de Omar Guerrero se ofreció dentro de esta atmósfera de cooperación, cuando su autor disfrutó de sendas comisiones

académicas y un año sabático como miembro activo del INAP, realizando las tareas investigativas que derivaron en la mencionada obra.

Omar Guerrero es Miembro Regular del Instituto Nacional de Administración Pública desde 1979 y ha colaborado permanentemente en sus tareas desde esta fecha, como profesor de la maestría en Administración Pública -de la que fue catedrático fundador-, como director de la Revista de Administración Pública (1981-1982) -de cuya labor se produjeron los números 40-54- y director del Centro de Investigaciones (1986-1988). El INAP publicó su obra *El Proceso Histórico de la Acción Gubernamental* en 1982. Actualmente es Profesor Titular C de Tiempo Completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, donde ha desarrollado sus actividades durante casi cuatro lustros y también diversas tareas investigativas. Es Investigador Nacional y miembro de la Academia de la Investigación Científica.

II

El objeto de investigación que dio origen a este libro, ha sido la actividad del Estado, o más bien, la intensidad de la actividad del Estado que su autor juzga ha sido la causa primordial de la magnitud del organismo del Estado. Esta actividad, profusamente estudiada a lo largo de sus páginas, muestra el grado de energía política con que ha obrado el Estado mexicano a lo largo de su historia y consecuencia por la que su magnitud organizativa ha obtenido su dimensión actual. Fuera de las convencionales interpretaciones del "tamaño" del Estado al través de la medición de la estatura de su administración, Omar Guerrero se propone estudiar la consecuencia a partir de su causa, investigando el proceso por el cual el conjunto organizativo de la administración pública pudo reunir el cúmulo de instituciones administrativas que son, hoy por hoy, signo de sus dimensiones de conformidad con aquellas interpretaciones.

Evitando la confusión Estado-administración pública, que en forma tan equívoca ha dado pauta a la satanización del primero, define a la administración pública como el Estado en actividad, en actividad en la sociedad civil a la cual

modela y hace funcionar, pero que recibe de ella la impronta que configura a su propia organización e inspira su actividad. La tradición académica de la ciencia de la administración es la base de esta concepción, cuyo despertar vital ha sido la explicación epistemológica de la actividad del Estado construyendo a la sociedad civil. La intensidad de esta actividad refleja la fuerza con que se manifiesta un Estado, de modo que si el grado de energía del obrar de un Estado es amplio, magno será el conjunto de sus instituciones, pero la magnitud de su organismo y la intensidad de su actividad están directa e íntimamente condicionadas por la obra a realizar en la sociedad civil. Esta intensidad está determinada por condiciones históricas singulares que, al mismo tiempo, tienen un grado diverso de impacto y provocan consecuencias distintas. El punto de arranque histórico original de la intensificación de la actividad del Estado fue el siglo XVIII, cuando éste tendió a desarrollar las bases del moderno capitalismo.

III

Junto con las grandes revoluciones en México, o como su consecuencia, han ocurrido trascendentales procesos expropiatorios que han sido la semilla de las más grandes empresas de Estado, como Petróleos Mexicanos y Ferrocarriles Nacionales de México, asumidos por el Estado en la época del ex-presidente Lázaro Cárdenas. La Comisión Federal de Electricidad, puesta a funcionar durante su periodo de gobierno, propició y sustentó la postrer nacionalización de la industria eléctrica en la época del ex-presidente Adolfo López Mateos. El último gran hecho expropiatorio fue obra del también ex-presidente José López Portillo y que entregó en beneficio de la nación, el servicio de la banca.

La investigación puso al descubierto que la intensidad de la actividad del Estado se había manifestado, en la actualidad, por medio de instituciones descentralizadas y empresas públicas, pero que este hecho había derivado de una sólida tradición que se remonta al siglo pasado y aun al XVIII. En ella se analiza el proceso general dentro del cual se mueven aquellas instituciones y se examinan en especial algunas, cuya tipicidad de intervención encarna en la empresa

pública del tabaco y de fomento en el Banco de Avío. Su autor devela la existencia de otras, muy trascendentes, desconocidas para el gran público: El Fondo Piadoso de Californias, a cargo del cual nuestro país colonizó y mantuvo a la Alta California, hoy perdida; la Dirección General de la Industria Nacional, ingenio institucional de Lucas Alamán, nacida para estimular la asunción de la conciencia de clase de la burguesía; y otras más que bien vale la pena que las conozcamos.

En suma, la investigación tuvo como propósito explicar la naturaleza singular de la administración pública mexicana, como Estado en actividad, y destacar las tendencias históricas trascendentales hacia el presente. El INAP se congratula de poner en manos del gran público esta obra, que juzga será de beneficio general para todos aquellos interesados en nuestro país, en su historia y en su futuro.

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.