

**LA ADMINISTRACION PUBLICA
EN MEXICO DESPUES DE LA DECADA
DE LOS SETENTAS**

**Osbar Guerrero
Octubre, 1979.**

RETROSPECCION

La administración pública mexicana, como organización burocrática, es decir, como entidad caracterizada por la jerarquización y la especialización funcional, tiene su origen remoto en 1821, año en que el México independiente se da su primera forma institucionalizada de estructuración administrativa. Su antecedente próximo, sin embargo, consiste en la organización administrativa instituida durante el porfiriato, hacia 1891. De hecho, esta última constituye el modelo general que sirve de base a la construcción de la administración pública del México postrevolucionario (1); esta afirmación, sin embargo, debe ser matizada al través de la siguiente consideración.

Existe una tendencia en el modo de producción capitalista que bien podría ser considerada una de las leyes principales del desarrollo histórico de la administración pública: esta tendencia consiste en el crecimiento, perfección y diferenciación de la administración pública como resultado de los conflictos sociales y las revoluciones burguesas; en este sentido, la administración pública se vería fortalecida conforme la agudización de los problemas sociales irían situando al poder ejecutivo en la cima hegemónica del Estado, otrora baluarte del poder legislativo. Así, al ascenso del ejecutivo correspondería el ocaso del legislativo.

Esta tendencia sería explicable a partir del matrimonio entre los intereses económicos y políticos de las clases dominantes y las aspiraciones y deseos del ejecutivo para situarse en la cima del Estado; en la medida en que el poder parlamentario fué siendo incapaz de mantener y desarrollar los intereses de las clases dominantes, se fué degradando su papel.

-
- (1) En abril de 1917 tiene lugar la constitución de la primera organización administrativa del Estado postrevolucionario; modelada directamente de la administración porfiriana. Esto es perceptible haciendo la siguiente comparación (entre paréntesis - los organismos porfirianos): Secretaría de Estado (Relaciones Exteriores; Gobernación); Departamento Judicial, y Departamento Universitario y Bellas Artes (Justicia e Instrucción Pública); S. de Fomento (Fomento); S. de Comunicaciones (Comunicaciones y Obras Públicas); S. de Hacienda y Crédito Público; S. de Industria y Comercio (Hacienda, Crédito Público y Comercio); S. de Guerra y Marina (Guerra y Marina); Departamento de Salubridad.

como foco integrador del dominio estatal. Sólo una organización capaz de controlar y hacer uso de la fuerza, apto para recabar y distribuir los recursos del Estado, podía garantizar la hegemonía de unas clases sobre el resto de la sociedad.

Por tanto, el carácter dialéctico de los conflictos provocados por la lucha de clases y las revoluciones de la burguesía, aunados al papel dominante del ejecutivo frente al parlamento, provocarían desfa- ces y desequilibrios a la sociedad ~~que~~ llevaría al borde de la re- volución proletaria; ~~desestabilización~~ sólo compensable al través del fortalecimiento del Estado, más bien, de la organización administrati- va creciente burocratizada del poder ejecutivo. La tendencia natur- ral de la administración pública es, entonces, la centralización.

Esta argumentación parece aplicable al México ~~post~~revolucionario -aun- que también lo sería, eventualmente, al prerevolucionario-, en la me- dida que, tras la fase de lucha armada, el Estado sería la única - instancia capaz de garantizar los intereses económicos y políticos - de las clases dominantes, recientemente vulneradas a consecuencia del conflicto; la situación de las clases dominantes, sin embargo, se re- laciona directamente a la situación de las clases dominadas en la me- dida en que también sus probabilidades de alcanzar el poder se en- cuentran disminuidas. En condiciones tales, dentro de las cuales la- burguesía ha perdido la aptitud de gobernar y el proletariado aún - no la tiene, el Estado se levanta como la única alternativa para mantener y reproducir el modo de producción capitalista, como modo de producción.

El México de las primeras décadas del siglo XX aflora de una revolución, pero de una revolución burguesa que había destruido a las fracciones de clase dominantes más retrógradas, allanando el camino del poder a las fracciones más progresistas de la propia burguesía; pero en tal esfuerzo estas fracciones se aliaron al proletariado, sobre todo el campesino, y emergieron junto con él como triunfadores del conflicto. El nuevo Estado, nacido de la revolución de 1910, habría de benefi- ciar al menos mínimamente a los grupos proletarios alineados a la bur- guesía frente a los terratenientes porfirianos, y así se hace constar en la Constitución de 1917 y, en práctica, sobre todo en la épo- ca de Cárdenas.

Se trata, pues, de una revolución burguesa y esto implica por- que fué la organización administrativa porfiriana el modelo adoptado por los- grupos triunfadores, al reconstruirse la administración pública del Es- tado posrevolucionario. Tal como puede observarse en abril y diciem- bre de 1917, la organización de la administración pública se estruc- tura a partir de la organización de la administración porfiriana ex- plicitada en 1891 e, inclusive, las reformas adoptadas frente a la-

misma parecen plantearse en insuficiencias de la misma administración de Don Porfirio (2). Entre la organización administrativa de Don Porfirio y la organización administrativa de Carranza, encontramos una mayor diferenciación funcional entre las dependencias que integran la segunda —por ejemplo, la creación de los Departamentos— y una especialización más acentuada en las actividades atribuidas a cada una de ellas. Se trata, entonces, de la ratificación de un proceso, el de la centralización, que conlleva el desarrollo, perfeccionamiento y diferenciación de la administración pública como resultado de los conflictos sociales, la revolución burguesa de 1910 y el ascenso incontenible del poder ejecutivo.

Así como Carranza adoptó el modelo porfiriano, mismo que tiene sustento en los antecedentes preporfiristas del siglo XIX, Abelardo Rodríguez hace lo propio con la organización administrativa carrancista en la Víspera del ascenso al poder por Cárdenas, es decir, a mediados de 1934 (3); pero es con Cárdenas, cuando el Estado bonapartista parece haberse situado, definitivamente, en la cúspide del Estado. Al respecto, la organización administrativa, a finales de 1935 (4), refleja la enorme centralización implicada en la administración pública, misma que no hace sino reflejar la centralización política de múltiples actividades expropiadas por el Estado a la sociedad civil; y aunque el tamaño y peso de esa organización es en 1939 igual al de la de 1935 (5); la centralización estatal ha producido una mayor diferenciación y especialización en la administración pública mexicana.

- (2) Entre abril y diciembre de 1917 ocurren los siguientes cambios en la administración pública federal: es disuelto el Departamento Judicial; la Secretaría de Estado es dividida en las de Gobernación y de Relaciones Exteriores; se agrega la materia de agricultura a la Secretaría de Fomento, y a la de Industria y Comercio la materia del trabajo; y se crean los Departamentos de: Aprovechamientos Generales, Establecimientos Fabriles y Contraloría.
- (3) En diciembre de 1917 había 12 órganos de la administración pública; 7 secretarías y 5 departamentos. En abril de 1934 el número aumenta a 16: 8 secretarías, 5 departamentos, 2 procuradurías y el gobierno de cada uno de los territorios federales. Contempla dependencias creadas con antelación: la Secretaría de Educación Pública (1921). Asimismo, plasma la transformación de la Secretaría de Industria y Comercio en la de Economía Nacional.
- (4) Para diciembre de 1935 el número de las dependencias federales creció a 15, 8 secretarías y 7 departamentos, entre los que se crean 3 nuevos: Forestal y de Caza y Pesca, Asuntos Indígenas y Educación Física. Entre 1935 y 1939 nacen otros dos departamentos, Asistencia Social Infantil y Ferrocarriles Nacionales de México, y la Secretaría de Asistencia.
- (5) A fines de 1939 se mantiene el número de 1935: 15 dependencias aunque desaparecen los Departamentos Forestal y de Caza y Pesca y el de Educación Física, se crea el de Marina Nacional y la Secretaría de Asistencia Pública.

El favorecimiento casi irrestricto a las clases dominantes en épocas de Avila Camacho y Alemán no disminuyeron el poder presidencial, pero sí incrementaron el poder de aquellas; es decir, el incremento de poder de las clases dominantes, por cuanto a clases económicamente dominantes, permite al presidente, en esas épocas, conservar fuerza frente a ellas gracias a la dinámica del proceso de centralización generada por la satisfacción de los intereses de esas mismas clases. Tal proceso centralizador es evidente en la crecida y diferenciada administración pública alemanista (6).

Hacia 1958 la administración pública ha llegado a un punto muy elevado de diferenciación y especialización (7); lleva consigo, como en 1946, el sello de la centralización. Lo mismo que en 1946 y años siguientes, el Estado se compromete cada vez más con los intereses de las clases dominantes; pero, también como en 1946, la satisfacción ampliada de los intereses de las clases dominantes aumenta el tamaño de la administración pública, en la medida en que tal satisfacción requiere una creciente y burocratizada organización administrativa. En este sentido, el manejo y control de los ingresos financieros, el gasto público, la gestión de la moneda y el manejo del crédito, no sólo mantienen sino que refuerzan el proceso de centralización; pero, al mismo tiempo la gestión de la moneda y el manejo del crédito, no sólo mantienen sino que refuerzan el proceso de centralización; pero, al mismo tiempo, las demandas de las clases trabajadoras se convierten en un peligro a la estabilidad capitalista, provocando en el Estado la ampliación de las funciones tutelares de la administración pública (8).

- (6) Ya con Avila Camacho la administración pública ha alcanzado un alto grado de complejidad, aunque en su sexenio no hay creación de nuevos organismos, sino la recomposición de los existentes: el Departamento del Trabajo se convierte en Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y el de Marina en la Secretaría de Marina; se fusionan el Departamento de Salubridad y la Secretaría de Asistencia Pública, dando vida a la Secretaría de Salubridad y Asistencia.
En la época de Alemán se mantiene el número de 15; en 1946 encontramos 13 secretarías y 2 departamentos. Desaparece el Departamento de Asuntos Indígenas y se crea la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.
- (7) Con Ruiz Cortines la administración pública no sufre alteración alguna. Pero con López Mateos hay grandes cambios: aumenta el número de dependencias a 18, 15 secretarías y 3 departamentos; los cambios son los siguientes: Patrimonio Nacional sustituye a Bienes Nacionales, e Industria y Comercio a Economía Nacional; Comunicaciones y Obras Públicas se divide en Obras Públicas, y Comunicaciones y Transportes; finalmente, se crean el Departamento de Turismo y la Secretaría de la Presidencia.
- (8) En esta época Ruiz Cortines crea el Instituto Nacional de la Vivienda y López Mateos el ISSSTE y el INPI.

El desarrollo de la sociedad burguesa es el desarrollo de sus empresas y es, al mismo tiempo, la presencia en aumento del interés del capital en la producción, la distribución, el consumo y las finanzas; por ello, aunque el Estado no disminuye en tamaño y su administración reboza de órganos y burócratas, en el conjunto del todo social ha perdido participación en ciertos ámbitos y aumentado en otros. En suma, el Estado revolucionario, explícitamente comprometido con las clases proletarias que contribuyeron al triunfo de la revolución burguesa, al perder terreno frente a la burguesía pierde terreno para esas clases, a las cuales "representa", paradójicamente, como amo y servidor; por ello, para garantizar la tasa de ganancia al capital a costa de los salarios de los trabajadores, el Estado subsidia al propio capital responsabilizándose de la organización y suministro de una amplia gama de servicios tutelares: vivienda, alimentos, protección salarial, seguridad social, etc.

ACTUALIDAD

Con Díaz Ordaz y Echeverría (9) la centralización administrativa continúa, pero contrasta notablemente con la pérdida de poder del Estado frente a las clases dominantes. Los reajustes en la administración pública en ambos sexenios reflejan el perfeccionamiento en su organización y funciones, pero, también, los esfuerzos bonapartistas por frenar el desarrollo incontrolado de una burguesía inconsciente de su papel histórico y que parece llevar a la sociedad entera a la bancarrota. Los conflictos suscitados entre el Estado y ciertas fracciones de la burguesía mexicana, en la época de Echeverría, parecen corroborar este planteamiento.

El paso decisivo para definir, en este momento histórico, el carácter bonapartista del Estado mexicano, ha sido dado en el régimen actual, al organizarse la forma más avanzada de la administración pública hasta la fecha; pero no se trata que sea más avanzada por ser la última, sino por su carácter precisamente centralizador pero que, como corolario, parece sintetizar el cúmulo de organización administrativa de 1891 a la fecha - (10).

- (9) Díaz Ordaz no altera a la administración pública; Echeverría - convierte los Departamentos de Asuntos Agrarios y Turismo, en las secretarías de la Reforma Agraria y la de Turismo.
- (10) Con López Portillo el número se mantiene en 18; 16 secretarías y 2 Departamentos. Es una época de grandes ajustes: desaparece Presidencia y la sustituye Programación y Presupuesto; el ramo de Industria pasa a Patrimonio; Agricultura y Recursos Hidráulicos se fusionan; se crea el Departamento de Pesca.

La administración pública actual, profundamente innovada, es, sin embargo, el producto de un largo proceso histórico que parece confluir en un hecho sin precedente: por primera vez las secretarías y los organismos del sector parastatal son sectorizados a fin de homogeneizar y coordinar el funcionamiento de la administración pública como un todo, buscándose, al mismo tiempo, una diferenciación más nítida entre las responsabilidades tanto de las dependencias centralizadas como del conjunto sectorizado; pero es, al mismo tiempo, un paso adelante en la especialización entre los diferentes órganos integrantes de cada secretaría y departamento de Estado.

Un aspecto importante que cabe tenerse en consideración es el esfuerzo de desconcentración de decisiones, funciones y responsabilidades en órganos directamente ubicados donde nacen los problemas a resolver. Sin embargo, aunque la desconcentración implica un traslado de atribuciones a órganos federales situados en las Entidades Federativas, no implica en ningún sentido el debilitamiento de la centralización; paradójicamente, la desconcentración fortalece la centralización en la medida en que la administración pública federal se asienta en cada Entidad Federativa haciendo presente los intereses federales, por encima de los intereses estatales.

Tal y como ha sido reorganizada la administración pública en el sexenio actual, parece responder a un reajuste de fondo entre las relaciones del Estado y las clases dominantes. Es, al mismo tiempo, una fase de definición del carácter bonapartista del Estado mexicano o de su tránsito a un Estado capitalista distinto, en el cual el propio Estado se repliega en ciertas actividades de la vida económica, pero se hace presente, al mismo tiempo, en otras de orden tutelar y que nacen del deterioro de las condiciones de vida de las clases trabajadoras. Es una época de umbral hacia la recuperación del poder relativo del Estado frente a las clases dominantes o su transformación en un sistema político postbonapartista, caracterizado por su repliegue orgánico y funcional del seno de la sociedad civil. Estas parecen ser las alternativas para el futuro inmediato.

PROSPECTIVA

La segunda alternativa planteada, o sea, la contracción acrecentada de las funciones del Estado frente al poder del capital, es una posibilidad real, toda evidencia que podría ocurrir. Los años recientes testimonian una profundización de la brecha entre la riqueza y la pobreza, la protección más comprometida de los intereses de la burguesía y el deterioro acrecentado de las condiciones de vida de los trabajadores. Por tanto, el dominio del capital sobre la economía se corresponde a una presencia cada vez más directa de la burguesía en los asuntos públicos y, por tan

to, un entrecruzamiento de campos entre lo público y lo privado. Parecera que el capital se apodera del Estado.

Sin embargo, estos mismos argumentos también evidencian un recrudescimiento de la lucha de clases y una ampliación impostergable de las funciones tutelares del Estado en beneficio de las clases trabajadoras. Esto, aunado a la garantía de orden público y un beneficio económico del ejecutivo a la burguesía, nos hace pensar que el carácter bonapartista del Estado mexicano prevalecerá conforme siga prevaleciendo, igualmente, el control del ejecutivo de los centros neurálgicos del Estado. Mientras sea el ejecutivo el que satisfaga con eficacia los intereses de las clases dominantes, sin olvidar las necesidades elementales de las clases dominadas, la hegemonía del ejecutivo bonapartista seguirá en pie. El asunto consiste en equilibrar el interés del capital y la necesidad del trabajo, equilibrio que hoy está, fuera de dudas, en entredicho; la solución radica, pues, para el mantenimiento del capitalismo como modo de producción, en que el ejecutivo recabe suficiente poder para negar al capital las exorbitantes ganancias que acumulan, y dotar al trabajo, al mismo tiempo, de los satisfactores elementales para reproducirse como fuerza de trabajo, finalmente, a beneficio del capital.

Por todo ello, pensamos que en cuanto estas condiciones históricas prevalezcan, como parece que será, el proceso de centralización de la administración pública seguirá en curso, produciendo, al mismo tiempo, su desarrollo, diferenciación y especialización.

SEMINARIO SOBRE LA PROSPECTIVA DE LA
ADMINISTRACION EN MEXICO HACIA

1990

Antología

División de Estudios de Posgrado
Facultad de Contaduría y Administración
Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria
Octubre, 1979.

